Policy Matters

Power and Purpose in Intergovernmental Relations

Alain Noël

IRPP

November 2001

Vol. 2, no. 6

Enjeux publics

Founded in 1972, the Institute for Research on Public Policy is an independent, national, nonprofit organization.

IRPP seeks to improve public policy in Canada by generating research, providing insight and sparking debate that will contribute to the public policy decision-making process and strengthen the quality of the public policy decisions made by Canadian governments, citizens, institutions and organizations.

IRPP's independence is assured by an endowment fund, to which federal and provincial governments and the private sector have contributed.

The opinions expressed in this paper are those of the author and do not necessarily reflect the views of IRPP or its Board of Directors.

102-05243/

Policy Matters

Power and Purpose in Intergovernmental Relations

Alain Noël

IRPP

November 2001

Vol. 2, no. 6

Enjeux publics

ISSN 1492-7004 | Policy Matters

Alain Noël is Professor in the Department of Political Science of the Université de Montréal, and director of the Centre de recherche interuniversitaire sur les transformations économiques et sociales (CRITÈRES — *Inter-University Centre for Research on Economic and Social Transformations*), also at the Université de Montréal. He is also a member of the Advisory Council of the Institute of Intergovernmental Relations at Queen's University in Kingston, Ontario.

Mr. Noël is the author of several studies on federalism and social policy in Quebec and Canada, as well from a comparative perspective. His work has been published in various books and periodicals, including the *American Political Science Review, International Organization, Comparative Political Studies, the Revue française des affaires sociales and the Canadian Journal of Political Science*.

In recent years, Mr. Noël has also worked as an expert consultant for the Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes du gouvernement du Québec, and for the ministère québécois de l'Emploi et de la Solidarité. He is currently a member of the Commission on Fiscal Imbalance, created in May 2001 by the Government of Quebec.

Summary

On February 4, 1999, the federal government and the governments of all the provinces and territories except Quebec agreed to a "Framework to Improve the Social Union for Canadians." One of its clauses explicitly calls on governments to jointly undertake a full review of the Framework Agreement and of its implementation, and to make appropriate adjustments by the end of the third year, in February 2002. In the context of this review, this study reassesses SUFA, its implementation, and its significance in the broader framework of intergovernmental relations in Canada. The author examines SUFA and subsequent developments in light of the evolution of Canadian federalism, and concludes that it has not produced a more institutionalized and stable fiscal federalism, and has not eliminated unilateral federal initiatives in core areas of provincial jurisdiction. Collaboration, if it exists at all, is much less prominent than what had been anticipated or implied by the text of the Agreement itself.

The new policies and instruments preferred by the federal government all have in common that they preserve its flexibility and control. Whether through cuts in transfers to the provinces, unilateral initiatives, new forms of block and per capita funding, or the gradual replacement of universal entitlements by targeted benefits, the federal government has tended to choose policies that lessen its commitments and leave it as much flexibility as possible. The result, for individual Canadians as well as for provincial governments, is increased insecurity.

This approach however should not be mistaken as a sign of weakness or lack of purpose. The cultivation of uncertainty is a prerogative of power. It stems from an uneven relationship solidly rooted in a sharp and growing vertical fiscal imbalance between the two orders of government.

Provincial and territorial governments could alter the course of events, if they took advantage of the SUFA review and renewal process to re-create their original common stance and put forward simple but forceful demands, as they did in September 2000 with the Health Accord. This approach would not be convincing, however, without a clear proposal in favor of more provincial autonomy. Provincial governments must reaffirm their constitutional jurisdiction over social policy and see that it is recognized by the federal government. This approach would have more chances to succeed, as well, if the Quebec government was willing to take part in this new round. The satisfactory results of the September 2000 health care negotiations indicate that a genuine Quebec participation cannot be excluded.

Provincial and territorial governments also have to convince citizens that, as well as the federal government, they are Canadian governments, and can be trusted to put forward an appealing social policy agenda. One way to initiate the discussion would be to underline the limitations of current federal orientations. Poverty and economic insecurity have increased in Canada, health care is a universal source of worry, and post-secondary education remains underfunded.

Introduction 6

Collaboration without Purpose? 8

Playing by the Rules – or Not 13

Adjusting to Sub-Optimal Cooperation 16

Conclusion 18

Notes 21

References 23

Introduction

On February 4, 1999, the federal government and the governments of all the provinces and territories except Quebec agreed to a "Framework to Improve the Social Union for Canadians." The Social Union Framework Agreement (SUFA) acknowledged the legitimacy of the federal spending power in areas of provincial jurisdiction and codified, more or less precisely, the rules that would govern intergovernmental relations in social policy in the years to come. As such, the agreement marked a turning point. Many observers also associated SUFA with a broader trend toward growing intergovernmental collaboration in the Canadian federation.

SUFA, however, remains a time-bound, administrative and to some extent unfinished document. One of its clauses explicitly calls on governments to jointly undertake a full review of the Framework Agreement and of its implementation, and to make appropriate adjustments by the end of the third year, in February 2002. In the context of this review, it seems appropriate to reassess SUFA and its significance in the broader framework of intergovernmental relations. This is the purpose of this study, which considers the Agreement and subsequent events in light of longer historical trends in Canadian politics and argues that current changes are not as collaborative as is suggested by the language of SUFA. To evaluate the potential for renewal associated with the review process, we must go beyond the text of the Agreement and pay serious attention to the divergent interests of the governments involved and to the conflicts left open by SUFA.

Consider, first, the standard view. Many observers are positive about the recent evolution of intergovernmental relations in Canada. They deplore, however, what they see as a lack of vision in Ottawa and in the provinces. From this point of view, Canadian federalism appears increasingly collaborative but somehow incoherent and disorganized. The collaborative process as such is seen as a success, but the policies it generates appear haphazard, poorly integrated and of uncertain value. A sense of purpose would therefore be needed, a "mission statement" that would set forth common values and objectives and help guide public debates and intergovernmental relations for the years to come.[1] The 1999 Framework Agreement did put forward common principles and a shared commitment "to work more closely together to meet the needs of Canadians," but these statements apparently did not constitute an effective mission statement.[2] In this perspective, the renewal of SUFA, due in February 2002, could present an opportunity to define and institutionalize collaboratively a more significant mission statement.

There is much truth to this interpretation. Indeed, there is no master plan or explicit vision underlying the various arrangements that have defined Canadian intergovernmental relations and public policies in recent years.

Problems appear to be solved one at a time, as they become pressing. Political improvisation, however, may well be the normal way to govern, in Canada and elsewhere. It may also produce coherent policies. As jazz musicians know, improvisation starts from established patterns. It requires ideas and a sense of direction, and generates a largely unplanned yet meaningful production. The patterns and the direction may not be explicit or visible, but they nevertheless structure and give sense to the performance.

This study proposes an interpretation along these lines. In contrast to those who see collaboration and incoherence in Canadian intergovernmental relations, I stress conflict and coherence. To some extent, this is a question of emphasis. Collaboration and conflict are the two ends of a single continuum, and the same is true, of course, for coherence and incoherence. The idea is not to deny the existence of collaboration or the presence of significant incongruities in public policy, but rather to underline the importance of power and of purpose in this process. What I propose is not simply a different point of view. In my opinion, it is a more satisfactory representation, an interpretation that better accounts for the current situation and provides more helpful indications about the prospects for the coming years.

The discussion proceeds in three steps. First, after offering some background information, I will present what could be called the "mission statement interpretation" of collaborative federalism, to explain how it accounts for recent developments and what it may suggest for the review and renewal of SUFA. I will argue that this diagnosis suffers from important anomalies and may not constitute the most useful guide for SUFA's review and adjustment process.

Second, I will offer my own interpretation of collaborative federalism, an interpretation that emphasizes conflict, power and purpose. The argument is simple and fairly classical. It starts from the idea that, in intergovernmental relations, governments defend their interests and policy orientations. Even when they remain implicit, power and purpose matter, and they account for the recent evolution of Canadian federalism. Without a mission statement, Canadian social policy has changed significantly in the 1990s, and it has done so in a rather systematic way. Over the years, intergovernmental arrangements have moved from shared-cost and conditional transfers with national standards to almost equal per capita funding with an emphasis on outcome indicators, and pan-Canadian social programs have evolved from more or less universal entitlements to more or less targeted benefits. In the provinces, policies have changed as well, but not always in the same direction. As a result, a new welfare state is emerging in Canada, and it cannot be attributed only to fiscal retrenchment or ad hoc responses to new problems.

The last section discusses the political foundations of collaborative federalism and suggests that provincial and territorial governments adjusted their

expectations and demands downward when they accepted the Framework Agreement. Provinces diverge significantly in their orientations towards both federalism and social policy, and they are not likely to act in a concerted and forceful fashion. Still, they could alter the course set out in 1999. The September 2000 Action Plan for Health System Renewal (the Health Accord) may be instructive in this respect, because it indicates the potential, as well as the limits, of a stronger provincial stance in intergovernmental relations.[3]

The conclusion brings the different elements of the argument together, and evokes the broader question of democracy and democratic deliberation in a federal society.

Collaboration without Purpose?

The evolution of Canadian federalism can be characterized in light of three interrelated dimensions: the structure of fiscal arrangements, the nature of intergovernmental relations and the federal government's preferred types of social policy instruments. On this basis, most scholars agree on three distinct periods: the era of cooperative federalism in the 1950s and early 1960s; the era of executive federalism from the middle of the 1960s to the beginning of the 1990s; and the current period of collaborative federalism.[4] Exact time markers cannot be established because transitions are long between each period.

Between the Second World War and the beginning of the 1960s, the federal government was the dominant actor in intergovernmental relations and social policy. During the war the federal government had occupied most of the tax fields, and after 1945 it withdrew only partially.[5] By 1955, Ottawa collected more than two-thirds of all tax revenues (70 percent of the total, compared to 16 percent for the provinces), in a context of economic expansion and welfare state development.[6] Initially, the federal government acted alone, often with the approval of the provinces, and reached Canadians directly with more or less universal income security programs. Unemployment insurance was created in 1940, family allowances in 1945 and old age security in 1952.[7] In areas other than income security, however, such as in health care, post-secondary education, social assistance and social services, direct federal expenditures were more difficult. The provinces had a clear constitutional jurisdiction and an established capacity to administer these service-oriented programs. In many cases, in health care in particular, some provinces actually were at the forefront of policy innovation.[8] However, instead of leaving more tax room to provinces confronted with rising demands for social programs, the federal government preferred to estab-

lish open-ended but conditional shared-cost programs. These programs, along with equalization mechanisms that gave poorer provinces the means to offer comparable services, were used to promote more or less standard measures in areas of provincial jurisdiction. With these transfers and conditions, the central government confirmed its dominance in social policy, against financially dependent and often politically conservative provinces.[9] By 1961, federal transfers had become conditional for the most part, and they accounted for about 30 percent of provincial revenue.[10] The fiscal dominance of the federal government translated into rather low-key intergovernmental relations, where programs tended to be designed in a cooperative way by civil servants from line departments. Because cost-sharing was the privileged policy instrument, each side had to agree on the specific configuration and management of social programs. The "Ottawa Men" praised by historian Jack Granatstein were the emblematic figures of the period.[11]

In the 1960s, the capacity and ambitions of the provinces started to grow and the serene atmosphere of cooperative federalism gradually gave way to the more contentious climate of executive federalism. This new mode of operation gave a central role to first ministers and to high-profile political negotiations that Richard Simeon adequately described as "federal-provincial diplomacy."[12] The relative fiscal position of provincial governments improved. By 1975, they collected 34 percent of total tax revenues (compared to 16 percent in 1955) and the federal government 55 percent (compared to 70 percent 20 years earlier). As a percentage of gross domestic product, total tax collection had also increased, from 22 percent in 1955 to 29 percent in 1975, making all governments better able to design and implement new programs.[13]

Over time, the federal government became increasingly concerned with the growing costs, lack of control and poor visibility associated with conditional shared-cost programs. Provincial governments also worried about programs that were expensive and complex and that distorted their priorities. In 1965, following a suggestion from the Quebec government and lengthy negotiations, the federal government offered a "contracting out" arrangement that conceded an extra tax abatement on the federal personal income tax to any provincial government willing to design and run its own social programs. Only Quebec took advantage of this offer.[14]

The general move from cost-sharing programs to block grants came in 1977, with the adoption of Established Programs Financing (EPF). EPF solved many of the problems associated with cost-sharing while at the same time avoiding further moves in the direction of "contracting out."[15] Confronted with rising deficits and caught with social policy commitments over which it did not have much control, Ottawa conceded additional (equalized) tax points, pooled together health and

post-secondary education transfers, and reduced its control, in exchange for an end to automatic cost-sharing. At the outset, many provinces welcomed the flexibility associated with tax points and block grants.[16] In due time, however, they would realize that EPF left them without a federal commitment to contribute to costly and rapidly growing social programs. In health care, this approach did not even prevent the federal government from imposing conditions. In fact, with the Canada Health Act, adopted in 1984 to prevent user fees and extra-billing, federal rules became more specific and more strictly enforced than before.[17]

Overall, there was no clear winner or loser in this period's "tug of war."[18] The federation, however, changed. Provincial governments gained fiscal autonomy and became more assertive, the federal government grew wary of out-of-control financial commitments and replaced cost-sharing by block funding, and retrenchment, rather than expansion, came to define the social policy agenda. By the end of the period, in the early 1990s, expenditures had been curtailed in most areas, including in the core income security programs managed directly by the federal government.[19] Beyond social policy, in the broader constitutional arena, executive federalism also reshaped the country, with a new constitution and a charter of rights, but also with political divisions more profound than ever before, in the aftermath of the failed Meech Lake and Charlottetown accords.

With the election of a Liberal government, in 1993, a new period began. At the outset, there was no mention of collaborative federalism or of a social union.[20] Still, an end to the high-stakes politics of constitutional reform was announced, and a social policy renewal process was launched under the leadership of Human Resources Development Canada (HRDC) Minister Lloyd Axworthy. More importantly, the fight against the deficit prevailed over every other objective. The fiscal agenda was the prime motive behind the introduction, in the 1995 budget, of the Canada Health and Social Transfer (CHST), which completed what EPF had started and combined federal transfers for health, post-secondary education, social assistance and social services into a single, smaller and less conditional block grant. Some have argued that practically all transfers to the provinces had become overwhelmingly unconditional.[21] One should keep in mind, however, that residency requirements in social assistance and the Canada Health Act remained in effect.[22] It would be more correct to characterize the introduction of the CHST as the definitive end of cost-sharing as a major policy instrument.[23] With the end of the Canada Assistance Plan (CAP), which financed social assistance and social services, the last major federal transfer program with national standards and shared costs was gone. By the end, the standards associated with the CAP had become minimal and not very constraining.[24] The key change was the termination of Ottawa's faltering commitment to share

the costs of social assistance expenditures.[25] Remnants of EPF and CAP were definitely eliminated in the February 1999 budget, when the distribution of CHST entitlements was adjusted on an equal per capita basis, leaving behind the needs-based distribution implicit in earlier CAP payments. CHST cash transfers do involve some redistribution because they take into account the varying value of the tax points conceded to the provinces in 1977.[26] Still, social transfers to the provinces are now largely unrelated to their social needs, and much smaller.[27] Between 1992–93 and 1998–99, cash social transfers to the provinces decreased by 32 percent, while provincial expenditures for social services, education and health increased by 12 percent.[28] From 22 percent of provincial revenue in 1971, federal cash transfers had dropped to 13 percent by 1999.[29]

From the strict point of view of fiscal federalism, the current period may appear to be one of decentralization.[30] Provincial governments increasingly rely on their own revenues. Apparently, they can also allocate most of the federal transfers as they wish, and have fewer standards and conditions to respect. Federal-provincial negotiations no longer concern federal standards and audits; they are mostly about comparable performance indicators and accountability procedures. The logic at play, however, is not so simple. Indeed, the federal spending power is also a powerful instrument when it is used "in reverse."[31] The federal government's heavy reliance on its "de-spending" power was, in fact, what sparked interprovincial efforts to redesign the social union. It was to prevent unilateral and unpredictable changes in federal transfers and social programs that the provincial and territorial governments initiated the social union process in 1996. Along with others, I have argued that these governments did not obtain much on this count when they signed SUFA.[32] More positive assessments concede that the Agreement's constraints on the federal spending power remain light, but note that previously there were simply no rules. From this perspective, SUFA may be part of a new way to manage intergovernmental relations, and only time will tell whether or not this new approach truly makes Canadian federalism more collaborative.[33]

Nevertheless, some time has passed since the February 1999 adoption of the Framework Agreement, and the first indications are not convincingly collaborative. Consider, first, the evolution of transfers. In the last two years, in a context defined by an important federal surplus and by anticipated elections, transfers to the provinces have increased significantly and some of the ground lost with the introduction of the CHST has been recovered. The manner in which this reversal has been conducted, however, is revealing. Indeed, an important part of the increase in social transfers has occurred through the allocation by the federal government of ad hoc funds that are conditional and earmarked for health care, early childhood development or post-secondary education.[34] These funds

are neither related to actual provincial expenditures nor governed by a formal and agreed upon growth formula. Offered unilaterally and with little prior consultation, these extra funds are often tied to specified purposes and leave the provinces without much of a say and without predictability. In the first years of SUFA, with respect to transfers at least, control trumped collaboration.[35]

When we consider other areas of intergovernmental relations, the picture appears more complex. There are instances where collaboration seems possible, as with policies for children or for persons with disabilities, but there are also important areas where federal unilateralism prevails. Significant federal initiatives were announced through federal budget speeches. This was the case in health care (various investments in health-service delivery reforms, health information, health-related research and innovation, and targeted services such as prenatal nutrition), in post-secondary education (Canadian Foundation for Innovation, Canada Research Chairs) and in family policy (enhanced Employment Insurance provisions for parental benefits), as well as with the federal homelessness initiative.[36] Direct spending in areas of provincial jurisdiction certainly remains an appealing option for the federal government. When this approach is possible, and when the political and financial stakes are high, it tends to prevail over collaboration.[37] As Geoffrey Hale observes in an article about recent budgets, "the majority of new spending commitments are in areas directly under federal and Finance Department control."[38] Hale is referring primarily to new direct instruments such as the Canada Child Tax Benefit and Employment Insurance parental benefits. The same could be said of social transfers that remain ad hoc and earmarked, and which are in effect new fiscal federalism policy instruments.

To sum up, collaborative federalism and SUFA in particular have not produced a more institutionalized and stable fiscal federalism, have not eliminated unilateral federal initiatives in core areas of provincial jurisdiction and have given prominence to new policy instruments that increase control or freedom for the central government. This is where the "mission statement" argument comes into play. Acknowledging much that is presented in this balance sheet, those who wish to remain optimistic about collaborative federalism are tempted to associate these features with a lack of vision. This interpretation, of course, is consonant with the popular representation of the Chrétien government as driven by pragmatic and short-term considerations.[39] More interestingly, it allows one to explain away most of the difficulties that mar collaborative federalism, and to attribute them to a lack of perspective or of good will. What if these difficulties made sense? What if they were not anomalies, but rather the product of coherent decisions, consistent with a meaningful pattern of intergovernmental relations? This is what I propose in the next section.

Playing by the Rules – or Not

Whether they are states in the international arena, unions and employers in industrial relations, or partners in intergovernmental relations, social actors create rules and institutions to reduce uncertainty. The idea is not to eliminate conflicts, which are inherent to such relationships, but rather to regulate them. More specifically, the purpose of social actors is to bind opponents or partners, to institutionalize — for the long term — concessions that have been accepted in the heat of conflict or commitments that have been made on a mutual basis. States constrain their own sovereignty when their neighbours accept a free-trade regime. Trade unions and employers define lasting rules for themselves through collective bargaining. In intergovernmental relations, the situation is similar: there would be no point reaching agreements if they did not constrain the different partners in one way or another. In a federation, relations are by definition unequal. Above and beyond differences in size and power, common in international relations, there is also a difference in kind between the central and subcentral governments. This specificity, however, does not affect the general logic presented here. There are, indeed, no cases where social actors are perfectly equivalent, and an infinite number of instances where differences between the parties in conflict are huge and fundamental.

Institutions matter because they constrain social actors. Institutional constraints, however, need not be evenly distributed. In an unequal relationship, they may be heavier for the weaker side. According to Michel Crozier and Erhard Friedberg, power lies precisely in an actor's capacity to maintain uncertainty, keep others guessing and avoid strong commitments.[40] Crozier and Friedberg capture an important dimension of strategic behaviour. In Canadian intergovernmental relations, for instance, governments usually "seek to maximize their freedom of action, and minimize external constraints, fiscal or regulatory."[41] The strategic perspective of these authors, however, does not grant sufficient importance to ideas and institutions. Institutional rules, in particular, are often created to mitigate power, and some arrangements may actually be more constraining for the powerful. Collective bargaining rules, for instance, constrain employers more than workers. This is their very purpose: they are created to even the chances, to limit the overwhelming power that employers have in a non-organized labour market. In the same manner, in intergovernmental relations, effective institutional rules are likely to place more constraints on the central government, the actor least likely to demand formal constraints. In Canada, the social union process was initiated precisely to circumscribe the power of the federal government to change at will the rules of the game. Ottawa eventually signed SUFA

because it settled a long debate without compromising much of its freedom and capacity for control. It also provided some gains through a recognition of the federal spending power, of the legitimacy of pan-Canadian objectives and of new mobility rules.[42]

From the point of view of conflicts and institutions, the balance sheet presented in the previous section makes perfect sense. Consider, first, fiscal federalism. In this case, Ottawa's determination to maximize control and to remain free of any institutional constraints is transparent.[43] True enough, with the CHST most federal transfers to the provinces have become nominally unconditional. The implicit, or notional, composition of these transfers, however, is indicative of federal priorities. In 1999–2000, the health-care component of CHST for the first time became more important than the social assistance component, and the gap is likely to widen over time.[44] Ad hoc, earmarked increases in transfer payments have been provided for health, early childhood development and post-secondary education, but not for social assistance and social services.[45] For both notional and earmarked health transfers, the Canada Health Act still applies. The principles of the Act are quite general and largely accepted, even by provincial governments. Still, in health care the conditions in place after the CHST and SUFA are basically the same as they were in 1984, and there has been no opening about a possible joint interpretation and implementation of the rules.[46] The sudden interest in Alberta and Quebec private clinics during the 2000 electoral campaign indicated how arbitrary and fickle federal oversight could become. Beyond the Canada Health Act, ad hoc increases in funding make long-term planning and reform difficult, and distort provincial priorities.[47] Over the years, federal contributions to provincial health-care spending have dropped, from 27 percent of the total in 1977–78 to somewhere between 10 and 15 percent now. Meanwhile, the weight of health expenditures has risen for the provinces, to the point that in 1999–2000 it represented around 40 percent of total program expenditures in many provinces.[48] Eventually, it could threaten the overall fiscal position of many governments.[49] As a consequence, provincial governments face a more difficult situation in health care, with the same old rules, the increased uncertainty brought by ad hoc funding and reaffirmed federal ambitions to govern the sector without funding it adequately. More generally, the fiscal imbalance between the federal and the provincial governments has increased, and it is likely to worsen in the years to come, because Ottawa collects a larger share of the most rapidly growing revenues while the sharpest rises in expenditures occur at the provincial level.[50] In spite of these fiscal trends, which would allow the federal government to accept more solid financial commitments, one would be hard-pressed to find the stability and predictability in funding that is expected with collaborative federalism.

A similar picture can be drawn for other areas of intergovernmental relations, where unilateral federal policies are simply too numerous to be treated as anomalies. The reverse may, in fact, be true. Collaboration has succeeded in areas where the federal spending power previously had been less significant and where there were fewer pre-existing patterns of hierarchy, standards and control. This was the case with child benefits, disability policy and, to a lesser extent, job training.[31] Otherwise, unilateral policies prevailed. In the core spending sectors of health care and post-secondary education, many federal initiatives actually seem driven by the will to circumvent the provinces. In social assistance and social services, the intention seems more related to a desire to shift from invisible and unpopular expenses to more visible and politically palatable spending. The federal government prefers supporting children to unemployed adults, supporting low- and middle-income families to the poor, and supporting visible homelessness initiatives to stodgy social services.[32] As for the new, extended parental benefits associated with Employment Insurance, it is hard not to see in this initiative an attempt to pre-empt the Quebec government's long announced and popular proposal to claim the Employment Insurance funds associated with parental leave in order to improve the coverage and the benefits for parents. Jean Chrétien was clear on this count: "They're too late," he said, "that's not my fault!"[33] There is something like a mission statement in Ottawa, but it is not very collaborative.

The use of a new policy instrument such as the ad hoc, earmarked transfer is, of course, consistent with the picture presented here. SUFA does not constrain the federal government with respect to transfers, and policies implemented since February 1999 suggest that there are now fewer, not more, constraints on Ottawa's choices. Ad hoc transfers are, by definition, less structured and predictable than block grants.[34] Interestingly, the same can be said of the relationship between the federal government and citizens. In the past, federal programs for individual Canadians were entitlements, associated for instance with age, family or employment status, or earlier contributions. In the 1990s, most of these entitlements became, at least in part, targeted on the basis of income. This was the case with old age and child-related programs, but also with Employment Insurance.[35] There are advantages to such an approach, in that it allows government to better target those most in need.[36] There are also risks, however. Poverty and economic insecurity increased in Canada in the 1990s, and to a large extent this can be attributed to changes in income security programs.[37] The Child Tax Benefit itself may not be as useful a tool against poverty as is generally assumed.[38] Beyond the impact of the different measures, which are likely to change over time, the transformation of entitlements into targeted benefits raises important questions, because it replaces institutionalized social rights by more precarious

benefits, which may be modified with every budget, often without preliminary public debate. Tax benefits tend to be obscure, technical and difficult to appraise. They make public engagement difficult and retrenchment by stealth easy.[59] Hence, with respect to citizens as well as to provincial and territorial governments, the federal government chooses policies that lessen its commitments and that leave as much flexibility as possible. The result, for individual Canadians as well as for provincial governments, is increased insecurity. Again, the pattern is clear and consistent. It does not correspond, however, to the promises of institutionalized collaboration.

Adjusting to Sub-Optimal Cooperation

If the situation is so one-sided, why did all provincial and territorial governments except Quebec accept the Framework Agreement? Why do they participate so earnestly in collaborative efforts on a range of social policy issues (for instance, early childhood development, benefits and services for persons with disabilities, housing and labour market policy)? A number of explanations can be offered concerning these choices. Many accounts associate the signature of SUFA to the increased (equal per capita) transfers offered at the time by the federal government. Undoubtedly relevant, these financial incentives are not sufficient to explain what happened. New investments could be expected in any case. More importantly, a pure logic of incentives cannot explain why provincial and territorial governments participate actively in collaborative efforts. These governments were not forced into signing SUFA. The Agreement fell far short of their initial common position, but it incorporated some of their demands, albeit in a diluted version. It also institutionalized a pan-Canadian vision that they, and their electorates, considered valuable.[60]

SUFA merely consolidated an evolution that was already under way, as a result of federal fiscal and social policies. Provincial-territorial initiatives on the social union did not emerge from an inner desire to collaborate on social policy. They were, first and foremost, reactions against the CHST and the reduction in cash transfers it entailed. Provinces and territories wanted constraints on the federal spending power that would be in line with the decreasing value and reliability of the transfers that came from Ottawa. The Quebec government also reacted to a moving situation. It joined the other provincial governments after witnessing the adoption, by the federal government and the other provinces, of the National Child Benefit. In both instances, new rules were sought not to change the status quo, but rather because the status quo had changed already. This pat-

tern is indicative of the causal mechanism at play. Provincial and territorial governments were prompted to action more to protect themselves than to transform the federation.

Collaboration, or cooperation, as it is usually called in the social sciences, does not preclude conflict. As suggested above, cooperation is a regulated and institutionalized form of conflict. Stable cooperation structures emerge when social actors succeed in constraining each other. When this happens, the outcome is often positive for all participants. Cooperation, however, is not always beneficial. There may well be sub-optimal results, situations that produce losers as well as winners. This possibility is often neglected in the social science literature, because cooperation is primarily understood as a public good. Social actors are assumed to face a collective action problem, which they can solve only through cooperation. Cooperation, even when it is driven by a hegemonic power, is thus perceived as a gain for all. In a recently published book on international institutions, Lloyd Gruber suggests that in some cases cooperation may also be detrimental, at least for specific actors. The argument is simple. It starts from the idea, neglected in conventional rational choice representations, that some actors may prefer not to cooperate, because they want to maintain their autonomy or have preferences distinct from those of the dominant group. They end up cooperating, however, when stronger actors go ahead and change the choices that are available. When the status quo is no longer an option, argues Gruber, actors may favour a cooperative outcome that they would have rejected otherwise.[61] In an article on SUFA, Christopher Dunn quotes a British Columbia municipal affairs minister who nicely conveyed this general idea 35 years ago in a public address about a new regional district system. "You will either get what you want," he said to his audience, "or come to want what you get."[62]

Assessing the preferences of social actors is notoriously difficult. At best, preferences can be inferred from choices, and when social actors decide to cooperate, it is risky to argue that they would have preferred otherwise. However, if one follows the evolution of a process, such as the social union negotiations, it is possible to argue that preferences have been modified and adjusted along the way.

For the Quebec government, this evolution is unmistakable. In Saskatoon, in August 1998, the Bouchard government compromised on principles stated explicitly in the months prior, and it did so precisely because the status quo ante no longer existed.[63] Likewise, to agree with the September 2000 Health Accord, this government accepted some of the language of SUFA it previously had rejected, albeit with a strong clause on the division of powers. For other provincial governments the evaluation is not as straightforward, but there was undoubted-

ly a shift downward in expectations and demands. As explained above, provincial governments reacted after the fact to a moving situation and they mainly asked to be consulted and involved in future changes. In the SUFA, they obtained modest responses to these concerns, but even these limited gains were not respected fully in the following months, with unilateral federal initiatives on transfers, homelessness and health care. Given their underlying preferences for cooperation, the expectations of their electorates and the additional transfers they received, provincial governments basically adjusted their expectations rather than holding on to their initial positions. They decided to want what they got.

In summary, provincial and territorial governments accepted SUFA and collaborative federalism, in part because they did not demand as much autonomy and freedom as the Quebec government and in part because they came to accept the options defined by the federal government as the only options available. Two readings of this outcome can be proposed. One would say that the provinces were dominated by a more powerful actor, which was able to define and impose the rules of the game. Another would stress the commonality of views between the federal and the provincial-territorial governments, and present the Quebec government as defeated by what Gruber calls a strong "enacting coalition." Both explanations convey part of the truth. The provinces failed to impose genuine constraints on the federal government, but they also joined Ottawa to define the final, sub-optimal outcome, without the only government that held the line. In other words, provincial and territorial governments did not achieve their initial objectives, but adjusted rapidly to a new situation they considered unavoidable, not so damaging and useful in some respect.

This evolution of preferences explains why provincial and territorial governments accepted the Social Union Framework Agreement and remained involved in collaborative federalism even though, as discussed above, these institutional arrangements left more freedom and control than expected to the federal government.

Conclusion

The Canadian government does not need a mission statement. Its social and intergovernmental policies may appear ad hoc, fickle or unpredictable, but this is not a sign of weakness or lack of purpose. The cultivation of uncertainty is a prerogative of power. More than ever, in Ottawa, political power is centralized around the Prime Minister, who governs by "bolts of electricity," reacting in a more or less

coherent way to the issue of the day.[64] "Sometimes," quipped Jean Chrétien in the days before SUFA was signed, "on Monday I feel like giving the provinces more money, and then on Tuesday not."[65] For all this uncertainty, however, there is a clear pattern in intergovernmental relations which is apparent in fiscal federalism, in policy-making and in the federal government's choice of policy instruments.

Fiscal federalism in the late 1990s has been defined not only by the decline of social transfers but also by their transformation. Transfers for health, post-secondary education, and social assistance and social services were curtailed severely after 1995, and they gradually but only partially recovered after the 1999 budget. Most critical were the shift to block funding and equal per capita entitlements (which disconnected Ottawa's fiscal contribution from provincial social needs), the rise of health care and post-secondary education as federal priorities at the expense of social assistance and social services, and the introduction of ad hoc, earmarked funds. These changes have numerous implications. First, they create new types of inequities and increase the vulnerability of smaller provinces. If the per capita rule had applied in 1998, Ottawa would have contributed 4.4 times more money for a person receiving social assistance in Alberta than for one in Newfoundland.[66] Second, the relative growth of health-related transfers increases the clout of the Canada Health Act as a federal tool to oversee the management of health services. Third, the adoption of ad hoc transfers increases even more the level of uncertainty in future funding. In other areas of intergovernmental relations, federal unilateralism also has remained important, either to circumvent the provinces in sectors such as health care and post-secondary education, or to prevail in particular policy sectors and establish federal visibility. Finally, the new policy instruments privileged by the federal government all preserve Ottawa's flexibility and control. Even measures aimed at individual citizens now share this characteristic. Targeted benefits are gradually displacing universal entitlements. Social rights are increasingly folded into the tax code.

Except for the Quebec government, which is necessarily penalized by its marginal position and lack of influence in this process, the provincial and territorial governments have adjusted their expectations and their demands downward. They accept the precepts of what is now called collaborative federalism, and play a defensive game that mixes unheeded demands for more predictable relationships and efforts to have a say in jointly defined policies. As for individual citizens, most of them remain unaware of issues that appear arcane and are poorly covered in the media. In this context, a call for a new mission statement appears unlikely to make a difference. The situation is structured not by a lack of vision, but rather by an uneven relationship, which is solidly rooted in a sharp and growing vertical fiscal imbalance between the two orders of government.

Provincial and territorial governments could alter the course of events by taking advantage of the SUFA review and renewal process to re-establish a common stance and put forward simple but forceful demands. Seeking increases in social transfers and redress in the fiscal imbalance would constitute an obvious rallying point. So would an attempt to give meaning to the statement of principle in SUFA regarding ensuring "adequate, affordable, stable and sustainable funding for social programs." This approach would not be convincing, however, without a clear proposal in favour of more provincial autonomy and flexibility in the core areas covered by the CHST. Provincial governments must reaffirm their constitutional jurisdiction over social policy and see that it is recognized by the federal government. New demands would have a greater chance of succeeding, as well, if the provinces could convince the Quebec government to enter this new round. This is certainly a tall order, but the satisfactory results of the September 2000 health-care negotiation indicate that a genuine Quebec participation cannot be excluded.

Provincial and territorial governments also have to convince citizens that, as well as the federal government, they are Canadian governments, and can be trusted to put forward an appealing social policy agenda. Obviously, this would mean very different things in the different provinces. Public preferences are not the same across the country and the demand for social programs probably differs significantly from one region to the next. One way to initiate this discussion would be to underline the limitations of current federal orientations. Poverty and economic insecurity have increased in Canada, health care is a universal source of worry and post-secondary education remains under-funded. Our self-proclaimed "social investment" state takes little risk and makes few commitments.[67] It does not "invest" in persons and in social programs: it targets and spends, for one purpose and one budget at a time. This unreliable and often unilateral approach appears basically at odds with the idea of a social union. These choices and orientations ought to be submitted to the public not through a shallow procedure of citizen engagement, but rather through a broad and open process of democratic deliberation.

An earlier version of this paper was presented at the IRPP working seminar "Back to the Table: A New Social Union for 2002?" held in Montreal on March 22–23, 2001. I am grateful to the colloquium participants and to Charles Blattberg, Sarah Fortin, Peter Graefe, Andrée Lajoie, Harvey Lazar and France St-Hilaire for their helpful comments and suggestions.

1 Lazar (2000*a*, p. 5); Courchene (2001, p. 154); Maxwell (2001).

2 Government of Canada and Governments of the Provinces and Territories (1999, p. 1); Gagnon and Segal (2000).

3 First Ministers' Meeting (2000).

4 The term "collaborative" is used here simply as the standard label; it does not imply that intergovernmental relations are harmonious or genuinely collaborative. The same is true for "cooperative" and "executive federalism." For an earlier discussion, see Noël (2000*a*).

5 Perry (1997, pp. 28–69).

6 Bird and Chen (1998, p. 56).

7 Lazar (2000*a*, p. 8).

8 Pal (1985, p. 8). In 1951, direct grants to universities were established, but they were openly contested by the Quebec government and left the federal government with difficult questions regarding the status of technical or composite post-secondary institutions, such as the CEGEPs in Quebec. In 1966, these grants were abolished, and tax points and cash transfers for post-secondary education were conceded to the provinces. Dupré et al. (1973, pp. 21-25); Hobson and St-Hilaire (1994, pp. 30-31).

9 Banting (1995, p. 298).

10 Bird and Chen (1998, p. 66).

11 Granatstein (1982).

12 Simeon (1972).

13 Bird and Chen (1998, p. 56).

14 In 1966, the Quebec Pension Plan was also created, in parallel to the Canada Pension Plan. Hobson and St-Hilaire (1994, pp. 27–33); Perry (1997, pp. 210–217).

15 McRoberts (1997, pp. 40–42, 141–142).

16 Bird and Chen (1998, p. 67).

17 Maioni (1999, p. 100).

18 Milne (1986).

19 Prince (1999, pp. 166–174).

20 The 1992 Charlottetown Accord had referred to a "social and economic union," but the idea was dropped after the referendum. Noël (1998, p. 27).

21 Bird and Chen (1998, p. 67).

22 Boucher and Vermaeten (2000, p. 132).

23 Cost-sharing remains present in small transfer programs. Some of these programs are extremely small and local (the Canada-Manitoba agreement to correct damages to provincial lands due to beavers from a national park was worth $20,000 in 1987-88). Overall, there are nevertheless more than 100 small transfer programs, not all cost-shared, that together amount to about 15 percent of federal transfers to the provinces. See Vaillancourt (2000, pp. 196, 208).

24 Boychuk (1996, p. 16).

25 Faltering, because after 1990–91, with the "cap on CAP," the annual growth of CAP funding was limited to 5 percent for the provinces not eligible for equalization (Alberta, British Columbia and Ontario). In 1995–96, the year before the CHST came into effect, CAP transfers were also frozen to the level of the previous year for all provinces. Boucher and Vermaeten (2000, p. 136).

26 Boucher and Vermaeten (2000, p. 137).

27 Coulombe and Mérette (2000, pp. 340–355).

28 My calculations. Sources: Hobson and St-Hilaire (2000, p. 176); Treff and Perry (1997, pp. 9:9, 10:3, 11:2); Treff and Perry (2001, pp. 9:10, 10:4, 11:2).

29 If one considers as transfers the provincial revenues derived from the tax points conceded in 1977, the share of transfers in provincial revenues still drops from 24 percent in 1971 to 19 percent in 1999. Lazar (2000*a*, p. 14).

30 Lazar (2000*a*, p. 16); Pal (1999, p. 10).

31 Cameron and Simeon (2000, p. 75).

32 Noël (2000*b*, pp. 14–17); Noël (2000*a*). See also the other chapters in the Gagnon and Segal volume, as well as: Robson and Schwanen (1999); Richards (1999, pp. 5–10); Dunn (2000, pp. 50–51).

33 Lazar (2000*b*, pp. 108, 115); Lazar (2000*a*, p. 15); Courchene (2001, p. 95); Cameron and Simeon (2000, p. 80); Maxwell (2001, p. 9).

34 Provincial and Territorial Ministers of Health (2000, pp. 9–10); Hobson and St-Hilaire (2000, p. 177).

35 Hale (2000, p. 72); Hale (2001, pp. 36–38); Robson (2001, p. 20).

36 Provincial/Territorial Council on Social Policy Renewal (2000).

37 Lazar (2000*b*, p. 122); Courchene (2001, pp. 272–274).

38 Hale (2000, p. 87).

39 Greenspon and Wilson-Smith (1996), and the various contributions to the "Chrétien Legacy" issue of *Policy Options* (November 2000).

40 Crozier and Friedberg (1977, pp. 69–70). In the context of Canadian intergovernmental relations, it is interesting to note that Stéphane Dion once criticized Crozier, his mentor, for ignoring the importance of credible threats in power relations. In some contexts, argued Dion, power lies not in maintaining uncertainty, but rather in the "efficient use of threat." Dion (1982, pp. 94–96).

41 Cameron and Simeon (2000, p. 86).

42 Lazar (2000*b*, pp. 114–115).

43 Hale (2000, pp. 59–94).

44 Hobson and St-Hilaire (2000, p. 176).

45 Hobson and St-Hilaire (2000, p. 177); Courchene (2000, p. 18); Boychuk (2001, pp. 126-127).

46 Lazar (1998*a*, pp. 118–121); Maioni, (2000, pp. 39–40).

47 Robson (2001, p. 20); Corriveau (2001, p. A1).

48 This was the case in Nova Scotia, Ontario, Manitoba and Saskatchewan. The Canadian average was 36 percent. Canadian Institute for Health Information (http://www.cihi.ca/facts/nhex/provnhex/tableA4.shtml; revised March 14, 2000).

49 Provincial and Territorial Ministers of Health (2000, p. 3). Courchene (2001, pp. 188-189).

50 Ruggeri (2000); Commission on Fiscal Imbalance (2001).

51 Lazar (1998*a*, pp. 110–131); Lazar (1998*b*, p. 33).

52 Boychuk (2001, p. 126).

53 My translation. Chrétien is quoted in Toupin (2000, p. B1).

54 Robson (2001, pp. 19–20).

55 Myles and Pierson (1997, pp. 448–449).

56 Battle (1999, pp. 1219–1257); Battle (2001, pp. 183–229).

57 Osber (2000); Osberg and Sharp (2001); Heisz, Jackson and Picot (2001, pp. 247–272).

58 Shillington (2000, pp. 62–67).

59 Myles and Pierson (1997, p. 467); Shillington (1999, pp. 1263–1269). More generally, see Howard (1997).

60 Noël (2000*b*, pp. 17-18); Lazar (2000*b*, pp. 104–105, 110–111).

61 Gruber (2000).

62 Quoted in Dunn (2000, p. 50).

63 Noël (2000*b*, pp. 22–23).

64 Savoie, (1999, p. 359).

65 Quoted in Noël (2000*a*, p. 13).

66 Coulombe and Mérette (2000, pp. 343–344).

67 See Chrétien (2000); Saint-Martin (2000, pp. 33–57).

References

Banting, Keith G. "The Welfare State as Statecraft: Territorial Politics and Canadian Social Policy." In *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, eds. Stephan Leibfried and Paul Pierson. Washington: Brookings Institution, 1995.

Battle, Ken. "Relentless Incrementalism: Deconstructing and Reconstructing Canadian Income Security Policy." In *The Review of Economic Performance and Social Progress, 2001. The Longest Decade: Canada in the 1990s*, eds. Keith Banting, Andrew Sharpe and France St-Hilaire. Montreal and Ottawa: Institute for Research on Public Policy and Centre for the Study of Living Standards, 2001.

——. "Child Benefit Reform: A Case Study in Tax-Transfer Integration." *Canadian Tax Journal*, Vol. 47, no. 5 (December 1999): 1219–1257.

Bird, Richard M. and Duan-jie Chen. "Federal Finance and Fiscal Federalism: The Two Worlds of Canadian Public Finance." *Canadian Public Administration*, Vol. 41, no. 1 (Spring 1998): 41-74.

Boucher, Edith and Arndt Vermaeten. "Changes to Federal Transfers to Provinces and Territories in 1999." In *Canada: The State of the Federation 1999/2000: Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, ed. Harvey Lazar. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 2000.

Boychuk, Gerard W. "Aiming for the Middle: Challenges to Federal Income Policy." In *How Ottawa Spends, 2001–2002: Power in Transition*, ed. Leslie A. Pal. Don Mills, ON: Oxford University Press, 2001.

——. "Floor or Ceiling? Standards in Social Assistance." *Policy Options*, Vol. 17, no. 5 (June 1996): 15-17.

Cameron, David and Richard Simeon. "Intergovernmental Relations and Democratic Citizenship." In *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*, eds. B. Guy Peters and Donald J. Savoie. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 2000.

Canadian Institute for Health Information. http://www.cihi.ca/facts/ nhex/provnhex/ tableA4.shtml Revised March 14, 2000.

Chrétien, Jean. "The Canadian Way in the 21st Century." Speech delivered in Berlin, June 2–3, 2000.

Commission on Fiscal Imbalance. *Fiscal Imbalance: Problems and Issues*. Quebec: Gouvernement du Québec, 2001.

Corriveau, Jeanne. "Renouvellement des équipements en radiologie: Québec n'apprécie pas qu'Ottawa lui pousse dans le dos." *Le Devoir*, July 26, 2001: A1.

Coulombe, Serge and Marcel Mérette. "Fiscal Needs and the CHST Per Capita Division Rule." *Canadian Tax Journal*, Vol. 48, no 2 (June 2000): 340–355.

Courchene, Thomas J. *A State of Minds: Toward a Human Capital Future for Canadians*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 2001.

——. "A Paul Martin, Sr., Budget." *Policy Options*, Vol. 21, no. 3 (April 2000): 18-21.

Crozier, Michel and Erhard Friedberg. *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*. Paris: Seuil, 1977.

Dion, Stéphane. "Pouvoir et conflits dans l'organisation: grandeur et limites du modèle de Michel Crozier." *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 15, no. 1 (March 1982): 94–96.

Dunn, Christopher. "FYI: SUFA? DOA." *Policy Options*, Vol. 21, no. 4 (May 2000): 50–51.

Dupré, J. Stefan, David M. Cameron, Graeme H. McKechnie and Theodore B. Rotenberg. *Federalism and Policy Development: The Case of Adult Occupational Training in Ontario*. Toronto: University of Toronto Press, 1973.

First Ministers' Meeting. "Communiqué on Health." Ottawa: First Ministers' Meeting, September 11, 2000.

References

Gagnon, Alain-G. and Hugh Segal eds. *The Canadian Social Union Without Quebec: Eight Critical Analyses*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 2000.

Government of Canada and Governments of the Provinces and Territories. *A Framework to Improve the Social Union for Canadians*. Ottawa: Government of Canada and Governments of the Provinces and Territories, February 4, 1999.

Granatstein, Jack L. *The Ottawa Men: The Civil Service Mandarins, 1935–1957*. Toronto: Oxford University Press, 1982.

Greenspon, Edward and Anthony Wilson-Smith. *Double Vision: The Inside Story of the Liberals in Power*. Toronto: Doubleday, 1996.

Gruber, Lloyd. *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.

Hale, Geoffrey E. "Priming the Electoral Pump: Framing Budgets for a Renewed Mandate." In *How Ottawa Spends, 2001–2002: Power in Transition*, ed. Leslie A. Pal. Don Mills, ON: Oxford University Press, 2001.

——. "Managing the Fiscal Dividend: The Politics of Selective Activism." In *How Ottawa Spends, 2000–2001: Past Imperfect, Future Tense*, ed. Leslie A. Pal. Don Mills, ON: Oxford University Press, 2000.

Heisz, Andrew, Andrew Jackson and Garnett Picot. "Distributional Outcomes in Canada in the 1990s." In *The Review of Economic Performance and Social Progress, 2001. The Longest Decade: Canada in the 1990s*, eds. Keith Banting, Andrew Sharpe and France St-Hilaire. Montreal and Ottawa: Institute for Research on Public Policy and Centre for the Study of Living Standards, 2001.

Hobson, Paul A.R. and France St-Hilaire. "The Evolution of Federal-Provincial Fiscal Arrangements: Putting Humpty Together Again." In *Canada: The State of the Federation 1999/2000: Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, ed. Harvey Lazar. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 2000.

——. *Reforming Federal-Provincial Fiscal Arrangements: Toward Sustainable Federalism*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1994.

Howard, Christopher. *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997.

Lazar, Harvey. "In Search of a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism." In *Canada: The State of the Federation 1999/2000: Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, ed. Harvey Lazar. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 2000*a*.

——. "The Social Union Framework Agreement and the Future of Fiscal Federalism." In *Canada: The State of the Federation 1999/2000: Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, ed. Harvey Lazar. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 2000*b*.

——. "The Federal Role in a New Social Union: Ottawa at a Crossroads." In *Canada: The State of the Federation 1997. Non-Constitutional Renewal*, ed. Harvey Lazar. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 1998*a*.

——. "Non-Constitutional Renewal: Toward a New Equilibrium in the Federation." In *Canada: The State of the Federation 1997. Non-Constitutional Renewal*, ed. Harvey Lazar. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 1998*b*.

Maioni, Antonia. "The Social Union and Health Care." *Policy Options*, Vol. 21, no. 3 (April 2000): 39–40.

——. "Decentralization in Health Policy: Comments on the ACCESS Proposals." In *Stretching the Federation: The Art of the State in Canada*, ed. Robert Young. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 1999.

References

Maxwell, Judith. "Toward a Common Citizenship: Canada's Social and Economic Choices." *Reflexion*, Canadian Policy Research Networks, no. 4 (January 2001).

McRoberts, Kenneth. *Misconceiving Canada: The Struggle for National Unity*. Toronto: Oxford University Press, 1997.

Milne, David. *Tug of War: Ottawa and the Provinces under Trudeau and Mulroney*. Toronto: Lorimer, 1986.

Myles, John and Paul Pierson. "Friedman's Revenge: The Reform of 'Liberal' Welfare States in Canada and the United States." *Politics and Society*, Vol. 25, no. 4 (December 1997): 448–449.

Noël, Alain. "Without Quebec: Collaborative Federalism with a Footnote?" *Policy Matters*, Vol. 1, no. 2 (March 2000*a*).

——. "General Study of the Framework Agreement." In *The Canadian Social Union Without Quebec: Eight Critical Analysis*, eds. Alain-G. Gagnon and Hugh Segal. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 2000*b*.

——. "Les trois unions sociales." *Policy Options*, Vol. 19, no. 9 (November 1998): 26-29.

Osberg, Lars and Andrew Sharpe. "Labor-Market Trends in North America: Has Economic Well-Being Improved?" Paper presented at the conference "Labour in a Globalising World: The Challenge for Asia," City University of Hong Kong, Hong Kong, January 4-6, 2001.

Osberg, Lars. "Poverty in Canada and the USA: Measurement, Trends and Implications." Presidential Address to the Canadian Economics Association, Vancouver, June 3, 2000.

Pal, Leslie A. "Shape Shifting: Canadian Governance Toward the 21st Century." In *How Ottawa Spends, 1999–2000. Shape Shifting: Canadian Governance Toward the 21st Century*, ed. Leslie A. Pal. Don Mills, ON: Oxford University Press, 1999.

——. "Federalism, Social Policy, and the Constitution." In *Canadian Social Welfare Policy: Federal and Provincial Dimensions*, ed. Jacqueline S. Ismael. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 1985.

Perry, David B. *Financing the Federation, 1867 to 1995: Setting the Stage for Change*, Canadian Tax Paper no. 102. Toronto: Canadian Tax Foundation, 1997.

Policy Options. "Chrétien Legacy," various authors, Vol. 21, no. 9 (November 2000).

Prince, Michael J. "From Health and Welfare to Stealth and Farewell: Federal Social Policy, 1980–2000." In *How Ottawa Spends, 1999–2000. Shape Shifting: Canadian Governance Toward the 21st Century*, ed. Leslie A. Pal. Don Mills, ON: Oxford University Press, 1999.

Provincial/Territorial Council on Social Policy Renewal. *Progress Report to Premiers No. 5*, Presented at 41st Annual Premiers' Conference, Winnipeg, August 9–11, 2000.

Provincial and Territorial Ministers of Health. *Understanding Canada's Health Care Costs: Final Report*. Presented at 41st Annual Premiers' Conference, Winnipeg, August 9–11, 2000.

Richards, John. "A Successful Counter-Reformation." *Inroads*, no. 8 (1999): 5–10

Robson, William B.P. "Will the Baby Boomers Bust the Health Budget? Demographic Change and Health Care Financing Reform." *C.D. Howe Institute Commentary*, no. 148. Toronto: C.D. Howe Institute, February 2001: 1-29.

Robson, William B.P. and Daniel Schwanen. "The Social Union Agreement: Too Flawed to Last." In *C.D. Howe Institute Backgrounder*. Toronto: C.D. Howe Institute, February 8, 1999.

Ruggeri, G.C. "A Federation Out of Balance." Background paper commissioned by the Western Finance Ministers and presented at the 41st Annual Premiers' Conference, Winnipeg, August 9–11, 2000.

References

Saint-Martin, Denis. "De l'État-providence à l'État d'investissement social: Un nouveau paradigme pour enfanter l'économie du savoir?" In *How Ottawa Spends, 2000–2001: Past Imperfect, Future Tense*, ed. Leslie A. Pal. Don Mills, ON: Oxford University Press, 2000.

Savoie, Donald J. *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*. Toronto: University of Toronto Press, 1999.

Shillington, Richard. "Two Casualties of the Child Tax Benefit: Truth and the Poor." *Policy Options*, Vol. 21, no. 9 (November 2000): 62–67.

——. "Assessing Tax-Transfer Programs: Comments on the Paper by Ken Battle." *Canadian Tax Journal*, Vol. 47, no. 5 (1999): 1263–12

Simeon, Richard. *Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 1972.

Toupin, Gilles. "Congé parental : 'trop tard'." *La Presse*, June 8, 2000: B1.

Treff, Karin and David B. Perry. *Finances of the Nation 2000*. Toronto: Canadian Tax Foundation, 2001.

——. *Finances of the Nation 1997*. Toronto: Canadian Tax Foundation, 1997.

Vaillancourt, François. "Federal-Provincial Small Transfer Programs in Canada, 1957–1998: Importance, Composition and Evaluation." In *Canada: The State of the Federation 1999/2000: Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, ed. Harvey Lazar. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 2000.

IRPP Research Staff
Hugh Segal (president)
Geneviève Bouchard
Sarah Fortin
Daniel Schwanen
France St-Hilaire

Vice-President, Operations
Suzanne Ostiguy McIntyre

Production
Chantal Létourneau

Design
Schumacher Design

IRPP
1470 Peel Street, Suite 200
Montreal, Québec H3A 1T1
Telephone: 514-985-2461
Fax: 514-985-2559
E-mail: irpp@irpp.org
Web site: www.irpp.org

Enjeux publics

Les prérogatives du pouvoir dans les relations intergouvernementales

Alain Noël

IRPP
INSTITUT DE RECHERCHE EN POLITIQUES PUBLIQUES
INSTITUTE FOR RESEARCH ON PUBLIC POLICY

Novembre 2001

vol. 2, n° 6 (f)

Policy Matters

Fondé en 1972, l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) est un organisme canadien, indépendant et sans but lucratif.

L'IRPP cherche à améliorer les politiques publiques canadiennes en encourageant la recherche, en mettant de l'avant de nouvelles perspectives et en suscitant des débats qui contribueront au processus décisionnel en matière de politiques publiques et qui rehausseront la qualité des décisions que prennent les gouvernements, les citoyens, les institutions et les organismes canadiens.

L'indépendance de l'IRPP est assurée par un fonds de dotation, auquel ont souscrit le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et le secteur privé.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur. Elles ne représentent pas nécessairement celles de l'IRPP ou celles de son conseil d'administration.

Enjeux publics

Les prérogatives du pouvoir dans les relations intergouvernementales

IRPP

Alain Noël

Novembre 2001

vol. 2, nº 6 (f)

Policy Matters

ISSN 1492-7012 | Enjeux publics

Alain Noël est professeur titulaire au département de science politique de l'Université de Montréal et directeur du Centre de recherche interuniversitaire sur les transformations économiques et sociales (CRITÈRES), également à l'Université de Montréal. Il est aussi membre du Conseil consultatif de l'Institut des relations intergouvernementales de l'Université Queen's, à Kingston en Ontario. M. Noël est l'auteur de plusieurs études sur les politiques sociales et le fédéralisme, au Québec et au Canada, ainsi qu'en perspective comparée. Ces travaux ont été publiés dans différents ouvrages et revues, incluant l'*American Political Science Review*, *International Organization*, *Comparative Political Studies*, la *Revue française des affaires sociales*, et la *Revue canadienne de science politique*. Au cours des dernières années, M. Noël a aussi agi à titre d'expert pour le Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes du gouvernement du Québec et pour le ministère québécois de l'Emploi et de la Solidarité. Il est présentement membre de la Commission sur le déséquilibre fiscal, mise sur pied au printemps 2001 par le gouvernement du Québec.

Résumé

Le 4 février 1999, le gouvernement fédéral et tous les gouvernements des provinces et des territoires à l'exception du Québec signaient l'Entente-cadre sur l'union sociale canadienne (ECUS), dont l'une des clauses stipule explicitement la nécessité pour les gouvernements de mener conjointement une révision détaillée de l'entente et d'y apporter les modifications appropriées avant la fin de sa troisième année d'application, en février 2002. C'est dans ce contexte que la présente étude réévalue l'ECUS et sa mise en œuvre, et réfléchit à sa signification dans le cadre plus large des relations intergouvernementales au Canada. Elle examine l'entente et les événements subséquents à la lumière de l'évolution historique de la fédération canadienne, et avance que l'ECUS n'a pas engendré une forme plus stable et institutionnalisée de fédéralisme fiscal, ni empêché le gouvernement fédéral de mettre en place, de manière unilatérale, de nouvelles initiatives dans des domaines de compétence provinciale. Force est de constater que la collaboration, si elle existe, demeure bien en deçà des attentes et de l'esprit même de l'entente.

L'auteur passe en revue les politiques et les instruments politiques empruntés par le gouvernement fédéral et conclut que le contrôle et la marge de manœuvre de ce dernier ont augmenté au cours des dernières années. Que ce soit en diminuant ses engagements financiers, en adoptant des programmes unilatéraux, le financement en bloc et per capita ou en remplaçant les programmes universels par des bénéfices sélectifs qui peuvent être remis en question d'un budget à l'autre, l'étude conclut que face aux citoyens comme aux gouvernements provinciaux et territoriaux, le gouvernement fédéral a privilégié des politiques qui minimisent ses engagements et lui laissent un maximum de latitude. Il en résulte, pour les personnes comme pour les gouvernements provinciaux, une insécurité accrue.

L'auteur avance que cette façon de faire n'est pas un signe de faiblesse et ne s'explique pas par une absence d'orientations claires. Elle traduit plutôt les prérogatives du pouvoir dont jouit Ottawa et découle d'une relation inégale entre les deux ordres de gouvernement, elle-même solidement ancrée dans un déséquilibre fiscal prononcé et croissant.

En conclusion, l'auteur invite les gouvernements provinciaux et territoriaux à modifier le cours des événements en profitant du processus de révision et de renouvellement de l'ECUS pour rebâtir une position commune et mettre de l'avant des propositions simples mais fermes, à l'instar de ce qu'ils ont fait avec l'accord sur la santé de septembre 2000. Une telle approche ne saurait être convaincante, cependant, sans un engagement explicite en faveur d'une plus grande

autonomie des provinces. Les gouvernements provinciaux doivent réaffirmer leur compétence constitutionnelle en politique sociale et voir à ce que celle-ci soit reconnue par le gouvernement fédéral. Cette approche aurait aussi plus de chances de réussir si le gouvernement du Québec en était partie prenante. L'accord sur la santé indique qu'une participation active du Québec ne saurait être exclue.

Enfin, les gouvernements provinciaux et territoriaux doivent également convaincre les citoyens qu'ils sont, autant que le gouvernement fédéral, des gouvernements canadiens, et qu'on peut leur faire confiance pour mettre de l'avant une gamme attrayante de politiques sociales. Une bonne façon d'amorcer la discussion serait de mettre en lumière les limites des orientations fédérales actuelles. La pauvreté et l'insécurité économique ont augmenté au Canada, les soins de santé sont une source universelle d'inquiétude, et l'éducation post-secondaire demeure sous-financée.

Introduction 6

Une collaboration sans objectifs ? 8

Suivre ou ne pas suivre les règles 14

S'ajuster à une coopération sous-optimale 18

Conclusion 21

Notes 24

Références 26

Introduction

Le 4 février 1999, le gouvernement fédéral et tous les gouvernements des provinces et des territoires à l'exception du Québec signaient l'Entente-cadre sur l'union sociale canadienne (ECUS), qui établissait la légitimité du pouvoir fédéral de dépenser dans plusieurs domaines de compétence provinciale et énonçait, avec plus ou moins de précision, les règles qui devaient encadrer les relations intergouvernementales en matière de politique sociale pour les années à venir. En soi, l'Entente-cadre marquait un tournant. Plusieurs observateurs associèrent également cette entente à un courant plus vaste et plus généralisé de collaboration intergouvernementale.

Aussi importante soit-elle, cette entente-cadre n'est qu'un document administratif qui, en principe, n'est valable que pour une période de trois ans et qui demeure incomplet à plusieurs égards. D'ailleurs, l'une des clauses stipule explicitement que les gouvernements doivent mener conjointement une révision détaillée de l'entente et de sa mise en œuvre, et y apporter les modifications appropriées avant la fin de sa troisième année d'application, en février 2002. Dans ce contexte, il semble opportun de réévaluer l'ECUS et sa mise en œuvre, et de réfléchir à sa signification dans le cadre plus large des relations intergouvernementales au Canada. Tel est l'objet de cette étude qui examine l'entente et les événements subséquents à la lumière de l'évolution historique de la fédération canadienne et qui avance que les tendances actuelles reposent sur une collaboration beaucoup moins étroite que ne le suggère le document. Pour évaluer le potentiel de renouvellement associé au processus de révision, il faut en effet aller au-delà du texte de l'Entente-cadre et prendre en compte les intérêts divergents des différents gouvernements et les conflits que l'ECUS a laissés en suspens.

Rappelons tout d'abord le point de vue le plus courant. Beaucoup d'observateurs jugent favorablement l'évolution récente des relations intergouvernementales au Canada, mais déplorent ce qu'ils considèrent comme une absence de vision à Ottawa et dans les provinces. Dans cette perspective, le fédéralisme canadien semble progresser vers une collaboration accrue, mais le fait de façon désorganisée et avec plus ou moins de cohérence. Le processus de collaboration lui-même apparaît comme une réussite, mais les politiques qui en résultent semblent aléatoires, mal intégrées et d'une valeur incertaine. D'où l'idée d'une orientation plus clairement exprimée, d'un « énoncé de mission » qui mettrait de l'avant des valeurs et des objectifs communs afin de guider le débat public et les relations intergouvernementales au cours des prochaines années[1]. L'ECUS de 1999 faisait bien état de principes et d'engagements à « travailler ensemble de plus près afin de répondre aux besoins des Canadiens », mais de toute évidence il ne s'agissait pas là d'un

« énoncé de mission » très efficace[2]. À cet égard, le renouvellement de l'Entente-cadre prévu pour février 2002 pourrait permettre de définir collectivement et d'institutionnaliser un « énoncé de mission » plus adéquat et plus significatif.

Il y a beaucoup de vrai dans cette interprétation. En effet, il n'y a pas de plan directeur ou de vision d'ensemble qui sous-tende les différents accords et arrangements qui ont défini les relations intergouvernementales et les politiques publiques ces dernières années. On semble régler les problèmes au cas par cas, lorsqu'ils deviennent pressants. Mais l'improvisation politique est peut-être la façon normale de gouverner, tant au Canada qu'ailleurs, et il peut fort bien en résulter des politiques cohérentes. Les musiciens de jazz savent bien que toute improvisation s'accomplit sur la base de trames préexistantes et à partir d'idées et d'orientations préalables, pour aboutir à une œuvre qui est largement non planifiée mais néanmoins cohérente. Les trames et les orientations ne sont peut-être pas explicites ou évidentes, mais elles n'en structurent pas moins la performance et lui donnent son sens.

L'interprétation proposée ici s'inspire de cette image. À l'opposé de ceux qui insistent sur la collaboration et l'incohérence caractérisant les relations intergouvernementales canadiennes, je mets plutôt l'accent sur le conflit et sur la cohérence des résultats. D'une certaine façon, il s'agit d'une question de degrés. La collaboration et le conflit sont les deux pôles d'un axe, tout comme le sont bien sûr la cohérence et l'incohérence. Le but n'est donc pas de nier l'existence de la collaboration ou la présence de confusion dans les politiques publiques, mais plutôt de souligner l'importance du pouvoir et des objectifs politiques dans les relations intergouvernementales. Il ne s'agit pas simplement d'offrir un point de vue différent. À mon avis, l'analyse présentée ici donne une représentation plus satisfaisante de la situation, une interprétation plus à même de rendre compte des difficultés actuelles et des avenues ouvertes ou non pour les années à venir.

L'analyse se déploie en trois temps. D'abord, après une brève mise en contexte, je présenterai plus systématiquement l'interprétation conventionnelle, qui met l'accent sur la collaboration et la nécessité d'un meilleur « énoncé de mission ». Il s'agit, plus précisément, de voir comment cette interprétation rend compte de l'évolution récente des relations intergouvernementales et comment elle présente le processus de révision en cours. Comme on le verra, ce diagnostic souffre d'importantes inexactitudes et ne permet pas d'aborder la révision en cours de façon très satisfaisante.

La deuxième partie propose une interprétation différente du fédéralisme de collaboration, qui met l'accent sur le conflit, le pouvoir et les prérogatives du pouvoir. L'argument avancé est simple et relativement classique. Il postule que, dans les relations intergouvernementales, les gouvernements défendent des intérêts et des choix de politiques publiques. Même lorsqu'ils demeurent implicites, le pouvoir et

les objectifs politiques jouent un rôle clé et il faut les prendre en compte pour comprendre l'évolution récente du fédéralisme canadien. Même sans « énoncé de mission », les politiques sociales canadiennes des années 1990 ont changé de façon significative et assez systématique. Les arrangements financiers intergouvernementaux ont changé avec les années. De programmes à frais partagés assortis de conditions et de normes nationales, ils sont devenus des transferts en bloc à peu près répartis per capita et accompagnés d'indicateurs de résultats. En même temps, plusieurs des grands programmes pan-canadiens destinés aux personnes qui instauraient des droits sociaux plus ou moins universels ont été convertis en simples bénéfices sélectifs. Les politiques ont également évolué dans les provinces, mais pas toujours dans une même direction. En conséquence, un nouvel État-providence a commencé à prendre forme au Canada, mais cette évolution ne peut être simplement attribuée au désengagement financier des gouvernements ou à des réponses improvisées aux problèmes courants.

La dernière section traite des fondements politiques du fédéralisme de collaboration et suggère que les gouvernements provinciaux et territoriaux ont réduit leurs attentes et leurs demandes pour accepter l'ECUS. Ces gouvernements ont des conceptions très différentes du fédéralisme et des politiques sociales, et les chances qu'ils agissent de concert et avec détermination sont faibles. Mais ils pourraient encore infléchir la trajectoire empruntée en 1999. À cet égard, le Plan d'action pour le renouvellement du système de santé de septembre 2000 (l'accord sur la santé) est révélateur, car il montre le potentiel, et les limites, d'un positionnement plus ferme des provinces face au gouvernement fédéral[3].

La conclusion intègre les différents éléments de l'argumentation, et évoque la question plus fondamentale de la démocratie et de la délibération démocratique dans une société fédérale.

Une collaboration sans objectifs ?

Trois dimensions interdépendantes caractérisent l'évolution du fédéralisme canadien : la structure des arrangements fiscaux, la nature des relations intergouvernementales et le type d'instruments de politique sociale privilégié par le gouvernement fédéral. Sur cette base, la plupart des spécialistes s'entendent pour parler de trois périodes distinctes : l'ère du fédéralisme coopératif, qui va des années 1950 au début des années 1960; l'ère du fédéralisme exécutif, qui débute dans les années 1960 et se termine au début des années 1990; et la période actuelle du fédéralisme de collaboration[4]. Les dates qui séparent chaque période ne sont qu'indicatives, parce que les transitions d'une époque à l'autre ont été longues et graduelles.

Entre la Seconde Guerre mondiale et le début des années 1960, le gouvernement fédéral est l'acteur dominant des relations intergouvernementales et c'est principalement lui qui définit les politiques sociales. Pendant la guerre, il avait occupé une grande partie des champs fiscaux et il ne s'en était retiré que partiellement après 1945[5]. En 1955, dans un contexte d'expansion économique et d'essor de l'État-providence, Ottawa récolte encore plus des deux tiers des recettes fiscales (70 p. 100 du total, contre 16 p. 100 pour les provinces)[6]. Au départ, le gouvernement fédéral agit seul, souvent avec l'approbation des provinces, et il rejoint directement les Canadiens avec des programmes de sécurité du revenu plus ou moins universels. C'est ainsi que sont créées l'assurance-chômage en 1940, les allocations familiales en 1945, et les pensions de vieillesse en 1952[7]. Par contre, au-delà de la sécurité du revenu — pour les soins de santé, l'enseignement post-secondaire, l'aide sociale et les services sociaux — l'approche directe s'avère beaucoup plus difficile. Les provinces ont des compétences constitutionnelles claires et des capacités administratives bien établies pour ces programmes axés sur les services. Dans plusieurs cas, pour les soins de santé notamment, les gouvernements provinciaux sont en fait la source des innovations les plus intéressantes[8]. Plutôt que de laisser aux provinces un espace fiscal qui leur permettrait de répondre à la croissance des demandes sociales, le gouvernement fédéral préfère établir des programmes à frais partagés ouverts mais conditionnels. Ces programmes, jumelés à des mécanismes de péréquation donnant aux provinces les plus pauvres les moyens d'offrir des services comparables, servent à promouvoir la mise en place de programmes à peu près semblables dans des domaines de compétence provinciale. Grâce à ces transferts et à ces conditions, Ottawa consolide sa mainmise sur les politiques sociales, face à des provinces dépendantes financièrement et souvent conservatrices sur le plan politique[9]. En 1961, les transferts aux provinces sont devenus très largement conditionnels et ils comptent pour environ 30 p. 100 des revenus provinciaux[10]. La domination fiscale du gouvernement fédéral se traduit par des relations intergouvernementales relativement paisibles, où les programmes à frais partagés sont définis discrètement et en collaboration par les spécialistes des ministères sectoriels concernés. Comme le partage des frais est l'instrument privilégié, les deux parties doivent s'entendre sur la configuration spécifique et la gestion de chaque programme social. Les « mandarins du pouvoir » fédéral, célébrés par l'historien Jack Granatstein, apparaissent comme les figures emblématiques de toute cette période[11].

Dans les années 1960, les capacités et les ambitions des provinces se développent et l'atmosphère sereine du fédéralisme coopératif cède graduellement la place au climat plus contentieux du fédéralisme exécutif. Ce nouveau mode de fonctionnement accorde un rôle central aux premiers ministres et

donne lieu à des négociations politiques majeures, très justement décrites par Richard Simeon comme une forme de « diplomatie » fédérale-provinciale[12]. La situation fiscale relative des provinces s'améliore. En 1975, celles-ci récoltent 34 p. 100 des recettes fiscales totales (comparativement à 16 p. 100 en 1955), alors que le gouvernement fédéral n'en perçoit plus que 55 p. 100 (contre 70 p. 100 vingt ans plus tôt). Par rapport au produit intérieur brut, les revenus totaux des gouvernements ont aussi augmenté (de 22 p. 100 en 1955 à 29 p. 100 en 1975), ce qui renforce la capacité de tous les gouvernements de concevoir et de mettre en œuvre de nouveaux programmes[13].

Avec le temps, le gouvernement fédéral devient de plus en plus préoccupé par la croissance des coûts, l'absence de contrôle et la faible visibilité politique qu'il tire des programmes à frais partagés. De leur côté, les gouvernements provinciaux s'inquiètent aussi de ces programmes, qui sont coûteux et complexes et qui entrent en conflit avec leurs priorités. En 1965, à la suggestion du Québec et après de longues négociations, le gouvernement fédéral offre à tout gouvernement provincial désireux de concevoir et de mettre en œuvre ses propres programmes sociaux un droit de retrait assorti d'un abattement fiscal applicable à l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers. Seul le Québec se prévaut de l'offre[14].

La transition définitive entre les programmes à frais partagés et le financement en bloc intervient en 1977, avec l'adoption du Financement des programmes établis (FPE), qui vient régler bon nombre des problèmes liés au partage des frais tout en évitant d'aller plus loin dans la voie du droit de retrait[15]. Aux prises avec des déficits croissants et des engagements de politique sociale sur lesquelles il n'a guère de contrôle, le gouvernement fédéral concède des points d'impôt additionnels (et péréquatés), et combine les transferts pour la santé et l'éducation post-secondaire. En échange d'un contrôle réduit, Ottawa obtient la fin du partage automatique de tous les frais. Au départ, plusieurs provinces se réjouissent de la flexibilité qui vient avec les points d'impôt et le financement en bloc[16]. Cependant, elles réalisent rapidement qu'avec le FPE le gouvernement fédéral a abandonné son engagement à financer des programmes sociaux dont les coûts sont déjà élevés et en croissance rapide. Pour les soins de santé, cette approche n'empêche même pas Ottawa d'imposer ses conditions. Avec la Loi canadienne sur la santé, adoptée en 1984 pour prévenir l'introduction de tickets modérateurs et la surfacturation, les normes fédérales deviennent en fait plus spécifiques et plus strictement contrôlées qu'auparavant[17].

Aucun gouvernement ne sort clairement vainqueur ou perdant des conflits de cette période. La fédération, par contre, a changé[18]. Les gouvernements provinciaux ont gagné en autonomie fiscale et sont devenus plus ambitieux; le gouvernement fédéral a appris à se méfier d'engagements financiers sur lesquels

il n'exerce aucun contrôle, et a remplacé la logique des frais partagés par celle du financement en bloc; et le développement des politiques sociales est dorénavant guidé par la réduction plutôt que par l'expansion des dépenses. Au terme de cette période, au début des années 1990, les dépenses ont été réduites ou plafonnées dans la plupart des secteurs, y compris celui des programmes de sécurité du revenu sous la responsabilité directe du gouvernement fédéral[19]. Au-delà des politiques sociales, sur la scène constitutionnelle notamment, le fédéralisme exécutif a également transformé le pays, en produisant une nouvelle constitution et une charte des droits, mais aussi des divisions politiques plus profondes que jamais, dans la foulée de l'échec des accords du lac Meech et de Charlottetown.

Une nouvelle période commence avec l'élection d'un gouvernement libéral en 1993. Au départ, il n'est pas question ni de fédéralisme de collaboration, ni d'union sociale[20]. Le nouveau gouvernement annonce tout de même la fin des grandes réformes constitutionnelles et amorce un processus de renouvellement des politiques sociales, sous la direction de Lloyd Axworthy, ministre du Développement des ressources humaines. En outre, fait plus significatif encore, la lutte au déficit devient la priorité absolue. L'assainissement des finances publiques est le principal objectif qui sous-tend l'introduction, dans le budget de 1995, du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS). Ce nouveau transfert complète la démarche amorcée avec le FPE en combinant tous les grands transferts fédéraux pour la santé, l'éducation post-secondaire, l'aide sociale et les services sociaux en un seul transfert en bloc, beaucoup plus modeste et un peu moins conditionnel. Certains ont avancé qu'avec le TCSPS presque tous les transferts aux provinces étaient devenus pratiquement inconditionnels[21]. Rappelons cependant que les normes de résidence relatives à l'aide sociale et la Loi canadienne sur la santé étaient toujours en vigueur[22]. Il est plus juste de dire que l'introduction du TCSPS a marqué la fin des programmes à frais partagés comme instrument majeur des politiques publiques au Canada[23]. En abolissant le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), le gouvernement fédéral éliminait le dernier grand programme de transfert avec frais partagés et normes nationales. Avec le temps, les normes associées au RAPC étaient devenues minimales et peu contraignantes[24]. L'importance du changement venait surtout de l'abandon définitif de l'engagement déjà chancelant du gouvernement fédéral à partager le coût des dépenses associées à l'aide sociale[25]. Les derniers vestiges du FPE et du RAPC ont été effacés avec le budget de février 1999, qui établissait les droits futurs au TCSPS sur une base per capita, sans tenir compte des besoins comme on le faisait avec le RAPC. Les transferts en espèces du TCSPS effectuent encore une certaine redistribution entre les provinces car ils tiennent compte de la valeur, qui varie d'une province à l'autre, des points d'impôt concédés en 1977[26]. Il n'en reste pas moins

que les transferts aux provinces n'ont dorénavant presque aucun lien avec les besoins sociaux, et sont beaucoup moins importants que dans le passé[27]. Entre 1992-1993 et 1998-1999, les transferts en espèces aux provinces ont chuté de 32 p. 100, alors que les dépenses provinciales pour les services sociaux, l'éducation et la santé augmentaient de 12 p. 100[28]. Alors qu'ils comptaient pour 22 p. 100 des revenus provinciaux en 1971, les transferts fédéraux en espèces n'en représentaient plus que 13 p. 100 en 1999[29].

D'un point de vue strictement fiscal, on pourrait croire que nous traversons présentement une période de décentralisation[30]. Les gouvernements provinciaux comptent de plus en plus sur leurs propres revenus. Selon toute apparence, ils peuvent aussi dépenser la plus grande part des transferts comme bon leur semble, car ils ont moins de normes et de conditions à respecter qu'auparavant. Les négociations fédérales-provinciales ne portent plus sur des normes ou des contrôles fédéraux, mais sur des indicateurs de performance comparables et des procédures favorisant l'imputabilité. Cependant, la logique à l'œuvre n'est pas si simple. En effet, le pouvoir fédéral de dépenser est un instrument puissant, même lorsqu'il est utilisé dans le sens inverse, en marche arrière[31]. C'est d'ailleurs l'utilisation massive par le gouvernement fédéral de son pouvoir « de dépenser moins » qui a amené les provinces à s'unir pour repenser l'union sociale. Afin de prévenir d'autres changements imprévisibles et unilatéraux aux transferts fédéraux et aux programmes sociaux, les gouvernements provinciaux et territoriaux ont lancé, en 1996, le processus de l'union sociale. Comme plusieurs autres, j'ai soutenu ailleurs que ces gouvernements n'avaient pas obtenu beaucoup, à cet égard, en signant l'ECUS[32]. Les évaluations plus positives admettent que l'entente n'impose que des contraintes minimes au pouvoir fédéral de dépenser, mais soutiennent qu'auparavant, il n'y en avait tout simplement aucune. Selon ce point de vue optimiste, l'ECUS pourrait déboucher sur une nouvelle façon de gérer les relations intergouvernementales, et seul le temps dira si elle favorisera véritablement la collaboration au sein de la fédération canadienne[33].

Un peu de temps a quand même passé depuis la signature de l'ECUS, et les premières indications ne nous permettent pas de conclure que nous nous dirigeons vers une plus grande collaboration. Prenons d'abord l'évolution des transferts. Depuis deux ans, dans un contexte marqué par d'importants surplus et des élections fédérales anticipées, les transferts aux provinces ont augmenté de façon significative et une partie du terrain perdu avec l'introduction du TCSPS a été regagnée. La façon dont ce retournement a été réalisé est cependant révélatrice. En effet, une part importante de l'augmentation des transferts a pris la forme de versements ponctuels, conditionnels et accordés à des fins spécifiques, pour les soins de santé, la petite enfance ou l'éducation post-secondaire[34]. Ces fonds ne

sont pas liés aux dépenses provinciales réelles et leur niveau n'est pas déterminé en fonction d'une formule de croissance connue et mutuellement acceptée. Accordés unilatéralement et sans véritable consultation préalable, ces fonds supplémentaires sont souvent désignés à des fins spécifiques et laissent les provinces sans influence et sans prévisibilité. Depuis l'adoption de l'ECUS, en ce qui concerne les transferts à tout le moins, le contrôle a primé sur la collaboration[35].

Lorsqu'on prend en considération d'autres domaines des relations intergouvernementales, le tableau apparaît un peu plus complexe. Il y a des cas où la collaboration semble possible, comme celui des politiques relatives à l'enfance ou aux personnes handicapées, mais il y a aussi plusieurs autres domaines où l'unilatéralisme fédéral prévaut. En effet, plusieurs initiatives fédérales importantes ont été simplement annoncées lors d'un discours du budget. Ce fut le cas en ce qui concerne les soins de santé (dépenses pour la réforme des systèmes de prestation des services, pour l'information sur la santé, pour la recherche et l'innovation en santé, ou pour promouvoir la bonne nutrition pré-natale), l'éducation post-secondaire (Fondation canadienne pour l'innovation, Chaires de recherche du Canada), la politique familiale (amélioration des dispositions de l'assurance-emploi relatives aux prestations parentales) et l'initiative fédérale pour les sans-abri[36]. L'intervention directe dans des domaines de compétence provinciale demeure toujours une option attrayante pour le gouvernement fédéral. Quand elle apparaît possible, et que les enjeux politiques et financiers sont importants, cette approche l'emporte sur la collaboration[37]. Comme le note Geoffrey Hale dans un article sur les derniers budgets : « la majorité des nouveaux engagements financiers sont réalisés dans des domaines directement sous le contrôle du gouvernement fédéral et du ministère des Finances »[38]. Hale fait surtout référence aux nouveaux instruments directs comme la Prestation fiscale canadienne pour enfants et les prestations parentales de l'assurance-emploi. Mais on pourrait en dire autant des transferts ponctuels et ciblés, qui constituent, de fait, de nouveaux instruments du fédéralisme fiscal.

En résumé, le fédéralisme de collaboration et l'ECUS n'ont pas engendré une forme plus stable et institutionnalisée de fédéralisme fiscal et n'ont pas empêché le gouvernement fédéral d'agir de façon unilatérale dans les principaux domaines de compétence provinciale. Au contraire, ils ont ouvert la voie à de nouveaux instruments de politique publique qui augmentent le contrôle ou la marge de manœuvre du gouvernement fédéral. C'est pourquoi certains observateurs ont préconisé l'adoption d'un énoncé de mission. À la lumière du bilan présenté ici, qu'ils acceptent largement, ceux qui continuent d'envisager l'ECUS avec optimisme sont tentés d'expliquer les lacunes de la collaboration par une absence de vision. Cette interprétation est, bien sûr, en accord avec la représen-

tation courante du gouvernement Chrétien, qui ne serait motivé que par des considérations pragmatiques et immédiates[39]. Plus encore, l'idée d'un meilleur « énoncé de mission » permet d'excuser la plupart des difficultés qui minent le fédéralisme de collaboration en les attribuant à un manque de perspective ou de bonne volonté. Et si on pouvait expliquer ces difficultés ? S'il ne s'agissait pas d'anomalies, mais plutôt du résultat de décisions logiques, conformes à une approche cohérente des relations intergouvernementales ? C'est l'hypothèse que je propose d'examiner dans la prochaine section.

Suivre ou ne pas suivre les règles

Qu'il s'agisse d'États sur la scène internationale, de syndicats et d'employeurs dans les relations industrielles, ou de parties prenantes aux relations intergouvernementales, les acteurs sociaux créent des règles et des institutions afin de réduire l'incertitude. Le but n'est pas d'éliminer les conflits, qui sont inhérents aux relations qu'entretiennent les acteurs, mais plutôt de les encadrer. Plus précisément, chaque acteur vise à lier ses opposants ou ses partenaires à des compromis qui ont été acceptés dans le feu de l'action ou à des engagements qui ont été pris sur une base réciproque et à institutionnaliser ces accords pour le long terme. Par exemple, les États cèdent un peu de leur souveraineté lorsqu'ils acceptent une entente de libre-échange avec leurs voisins. Les syndicats et les employeurs conviennent de règles durables en signant des conventions collectives. Il en va de même pour les relations intergouvernementales : il n'y aurait aucune raison de conclure des accords s'ils n'obligeaient pas les différents acteurs à accepter certaines formes de contraintes. Dans une fédération, les relations sont par définition inégales. Au-delà des différences de taille et de pouvoir, communes en relations internationales, il y a aussi une différence de nature entre les gouvernements centraux et les entités fédérées. Cette particularité n'affecte cependant pas la logique générale présentée ici. On ne trouve en effet aucune situation où les acteurs sociaux sont parfaitement équivalents, alors qu'il y a un très grand nombre de cas où les différences entre les parties en présence sont majeures et fondamentales.

Les institutions sont importantes parce qu'elles imposent des contraintes aux acteurs sociaux. Mais ces contraintes institutionnelles ne touchent pas nécessairement tous les acteurs également. Dans une relation inégale, elles peuvent s'avérer plus lourdes pour la partie la plus faible. Selon Michel Crozier et Erhard Friedberg, le pouvoir est précisément fonction de la capacité d'un acteur de maintenir l'incertitude, de tenir les autres dans le doute et d'éviter tout engagement ferme[40]. Crozier et Friedberg identifient sans aucun doute un aspect fonda-

mental du comportement stratégique. Dans les relations intergouvernementales canadiennes, par exemple, les gouvernements cherchent habituellement à « maximiser leur liberté d'action et à minimiser les contraintes externes, fiscales ou réglementaires »[41]. Ces auteurs n'accordent cependant pas suffisamment d'importance aux idées et aux institutions. Les règles institutionnelles, en particulier, sont souvent adoptées pour limiter le pouvoir, et certains arrangements peuvent très bien s'avérer plus contraignants pour ceux qui dominent. Les conventions collectives, par exemple, contraignent les employeurs plus que les travailleurs. C'est justement leur but : égaliser les chances et limiter l'énorme pouvoir dont disposent les employeurs dans un marché du travail non réglementé. De la même façon, dans les relations intergouvernementales, des règles institutionnelles efficaces devraient contraindre davantage le gouvernement fédéral, l'acteur le moins susceptible de demander de telles contraintes. Au Canada, le processus de l'union sociale a été initié précisément pour circonscrire le pouvoir qu'a le gouvernement fédéral de changer les règles du jeu à sa guise. Au bout du compte, Ottawa a signé l'ECUS parce que l'entente mettait fin à un long débat sans compromettre véritablement sa liberté ou sa capacité de contrôle. En plus, l'entente offrait des gains pour le gouvernement fédéral, comme la reconnaissance de son pouvoir de dépenser, la légitimation de ses objectifs pan-canadiens, et l'adoption de nouvelles règles concernant la mobilité[42].

Cela apparaît parfaitement cohérent avec la logique des conflits et des institutions présentée ici. Dans le cas du fédéralisme fiscal, la volonté fédérale de maximiser le contrôle et de demeurer libre de toute contrainte institutionnelle est évidente[43]. Il est vrai qu'avec le TCSPS, une grande part des transferts fédéraux aux provinces est devenue formellement inconditionnelle. La composition implicite (ou notionnelle) de ces transferts est cependant révélatrice des priorités fédérales. En 1999-2000, la composante du TCSPS allouée aux soins de santé a pour la première fois dépassé la part réservée à l'aide sociale, et l'écart est susceptible de croître avec le temps[44]. Des augmentations de transferts ponctuelles et ciblées ont été consenties pour la santé, la petite enfance et l'éducation post-secondaire, mais pas pour l'aide sociale et les services sociaux[45]. La Loi canadienne sur la santé continue de s'appliquer à tous les transferts affectés, de façon explicite ou notionnelle, à la santé. Les principes de cette loi sont très généraux et largement acceptés, même par les gouvernements provinciaux. Il n'en demeure pas moins que, pour les soins de santé, la situation qui prévaut après l'adoption du TCSPS et de l'ECUS est essentiellement la même qu'en 1984. Le gouvernement fédéral n'a manifesté aucune ouverture à la possibilité d'une interprétation conjointe ou d'une mise en œuvre commune des principes de la Loi sur la santé[46]. Pendant la campagne électorale de 2000, l'intérêt soudain pour les cliniques privées de l'Alberta et du

Québec a bien montré le manque de constance et le caractère arbitraire de la supervision fédérale. Au-delà de la Loi canadienne sur la santé, le caractère ponctuel des hausses de transferts rend difficiles la planification à long terme et l'introduction de réformes, et interfère dans la définition des priorités de chaque province[47]. Au fil des années, la contribution fédérale aux dépenses de santé des provinces a chuté de 27 p. 100 du total en 1977-1978 à moins de 15 p. 100 aujourd'hui. Pendant ce temps, les dépenses de santé des provinces n'ont cessé d'augmenter, au point de représenter près de 40 p. 100 des dépenses de programmes dans plusieurs provinces en 1999-2000[48]. Dans certains cas, le coût de la santé risque, à terme, de compromettre tout l'équilibre financier[49]. Avec des règles du jeu inchangées, l'incertitude associée aux changements ponctuels des transferts, et l'ambition fédérale réaffirmée de gouverner ce secteur sans apporter un soutien financier adéquat, les gouvernements provinciaux font face à une situation de plus en plus difficile en santé. Plus généralement, le déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces s'est accentué et devrait s'aggraver encore dans les prochaines années puisque Ottawa occupe une part dominante des champs fiscaux qui croissent le plus vite, alors que les dépenses qui augmentent le plus rapidement relèvent de la compétence des provinces[50]. Malgré ces tendances fiscales qui permettraient au gouvernement fédéral de prendre des engagements financiers plus fermes, on cherche en vain dans les transferts la stabilité et la prévisibilité que l'on attendrait d'un fédéralisme de collaboration.

Un tableau semblable pourrait être brossé pour d'autres aspects des relations intergouvernementales, où les politiques fédérales unilatérales sont tout simplement trop nombreuses pour être vues comme des exceptions. Au contraire, la collaboration a surtout réussi dans les domaines où, auparavant, le pouvoir fédéral de dépenser jouait un rôle peu significatif et où il y avait moins de modèles hiérarchiques, de normes et de contrôles pré-établis. C'était le cas de la Prestation nationale pour enfants, des politiques pour les personnes handicapées et, dans une moindre mesure, de la formation de la main-d'œuvre[51]. Ailleurs, les politiques unilatérales ont prévalu. Dans les secteurs de dépenses centraux que sont la santé et l'éducation post-secondaire, plusieurs initiatives fédérales semblent, en fait, motivées par la volonté de contourner les provinces. Pour l'aide sociale et les services sociaux, on a plutôt semblé chercher à remplacer des dépenses invisibles et impopulaires par d'autres, plus perceptibles et plus rentables politiquement. Le gouvernement fédéral préfère apporter son soutien aux enfants plutôt qu'aux adultes sans emploi, aux familles à revenus faibles ou moyens plutôt qu'aux pauvres, aux nouvelles initiatives d'aide aux sans-abri plutôt qu'à des services sociaux établis et peu attrayants[52]. Quant aux nouvelles prestations parentales associées à l'assurance-emploi, il est difficile d'y voir autre chose qu'une volonté de devancer

et d'empêcher le projet déjà annoncé, et très populaire, du gouvernement du Québec, qui visait à récupérer les fonds réservés à cet effet pour améliorer la couverture et les avantages destinés aux parents. Jean Chrétien l'a d'ailleurs avoué sans ambages : « Ils sont en retard », a-t-il dit, « ce n'est pas de ma faute »[53]. À Ottawa, il y a bien quelque chose qui ressemble à un « énoncé de mission », mais celui-ci n'est pas particulièrement axé sur la collaboration.

Le recours à un nouvel instrument de politiques comme les transferts ponctuels et ciblés est évidemment conforme à ce tableau. L'ECUS ne restreint aucunement les options du gouvernement fédéral dans le domaine des transferts, et les politiques mises en œuvre depuis février 1999 indiquent qu'il y a maintenant moins de contraintes limitant les choix d'Ottawa. Par définition, des transferts ponctuels demeurent moins structurés et moins prévisibles qu'un financement en bloc[55]. Fait intéressant, on pourrait en dire autant des rapports entre le gouvernement fédéral et les citoyens. Auparavant, les programmes fédéraux destinés aux particuliers établissaient des droits, en fonction par exemple de l'âge, de la situation familiale ou économique, ou des cotisations antérieures de la personne. Dans les années 1990, la plupart de ces programmes sont devenus au moins partiellement ciblés en fonction du revenu. Ce fut le cas pour les programmes destinés aux personnes âgées et aux enfants, mais aussi pour l'assurance-emploi[56]. Une telle approche présente des avantages, puisqu'elle permet au gouvernement de mieux cibler en fonction des besoins[56]. Mais elle comporte aussi des risques. La pauvreté et l'insécurité économique ont augmenté au Canada dans les années 1990, et cette évolution est dans une large mesure attribuable à la transformation des programmes de sécurité du revenu[57]. La Prestation fiscale canadienne pour enfants elle-même n'est peut-être pas un instrument aussi utile qu'on le pensait pour prévenir la pauvreté[58]. Au-delà de l'impact de ces différents programmes, qui sont d'ailleurs susceptibles de changer avec le temps, la transformation de mesures comprises comme des droits à des bénéfices sélectifs soulève d'importantes questions, parce qu'on remplace des droits sociaux institutionnalisés par des avantages plus précaires, qui risquent d'être modifiés d'un budget à l'autre, souvent sans même un débat public préalable. De plus, les avantages fiscaux ont tendance à être obscurs, techniques et difficile à évaluer, et ils se prêtent mal aux délibérations publiques, ce qui facilite les politiques d'austérité à la dérobée[59]. Le gouvernement fédéral privilégie donc des politiques qui minimisent ses engagements et lui laissent un maximum de latitude face aux citoyens tout comme aux gouvernements provinciaux et territoriaux. Il en résulte une insécurité accrue, pour les personnes comme pour les gouvernements provinciaux. Une fois de plus, le modèle est limpide et cohérent. Cependant, il ne correspond pas aux promesses de collaboration institutionnalisée contenues dans l'ECUS.

S'ajuster à une coopération sous-optimale

Si la situation est à ce point insatisfaisante, pourquoi l'ensemble des provinces et des territoires à l'exception du Québec a-t-il accepté de signer l'Entente-cadre ? Pourquoi tous ces gouvernements participent-ils si consciencieusement à un processus de collaboration concernant toute une gamme de politiques sociales (du développement de la petite enfance aux prestations et services pour les personnes handicapées, en passant par le logement et les politiques liées au marché du travail) ? Plusieurs explications peuvent être avancées pour rendre compte de cette attitude. On a souvent associé la signature de l'ECUS à l'offre fédérale d'une augmentation et d'une reconfiguration du TCSPS sur une nouvelle base per capita. Bien que leur pertinence ne fasse aucun doute, ces incitations financières n'expliquent pas tout. Les provinces pouvaient de toute façon s'attendre à de nouveaux investissements. D'ailleurs, une pure logique d'incitation financière ne peut expliquer que les gouvernements des provinces et territoires aient participé aussi activement à tous les efforts de collaboration. Personne n'a forcé ces gouvernements à signer l'ECUS. L'Entente-cadre demeurait bien en deçà de leur position initiale commune, mais elle intégrait quand même certaines de leurs demandes, même dans une forme diluée. En outre, elle institutionnalisait une vision pan-canadienne que ces gouvernements, et leurs électorats, jugeaient valable[60].

L'ECUS a tout simplement consolidé une évolution déjà en cours, du fait des politiques fiscales et sociales du gouvernement fédéral. Les initiatives provinciales-territoriales sur l'union sociale ne sont pas nées d'un profond désir de collaborer. Elles constituaient d'abord et avant tout des réactions contre le TCSPS et la réduction des transferts en espèces qui en découlait. Les provinces et les territoires souhaitaient circonscrire le pouvoir fédéral de dépenser, de manière à mieux refléter la décroissance et le manque de fiabilité des transferts en provenance d'Ottawa. Le gouvernement du Québec réagissait aussi à une situation changeante. Il s'est joint aux autres gouvernements provinciaux après que ceux-ci aient adopté, avec Ottawa, la Prestation nationale pour enfants. Dans les deux cas, on cherchait à définir de nouvelles règles non pas pour modifier le statu quo mais plutôt parce que celui-ci avait déjà changé. Cette séquence indique bien le mécanisme causal qui est en jeu. Les gouvernements provinciaux et territoriaux agissaient davantage pour se protéger que pour transformer la fédération.

La collaboration (ou la coopération, pour employer le vocabulaire conventionnel des sciences sociales) n'empêche aucunement le conflit. Comme on l'a vu plus haut, la coopération est une forme régulée et institutionnalisée du conflit. Des structures stables de coopération émergent lorsque les acteurs sociaux acceptent d'adopter des contraintes mutuelles. Lorsque cela se produit, le résultat s'avère

souvent positif pour chacun des participants. La coopération, cependant, n'est pas toujours bénéfique. Il peut très bien y avoir des situations sous-optimales qui créent des gagnants mais aussi des perdants. Cette possibilité est rarement évoquée en sciences sociales, parce que la coopération y est le plus souvent considérée comme un bien public. On présume que les acteurs sociaux font face à un problème d'action collective, qu'ils ne peuvent résoudre que par la coopération. Dans cette perspective, même lorsqu'elle est imposée par une puissance hégémonique, la coopération apparaît profitable à tous. Dans un ouvrage récent sur les relations internationales, Lloyd Gruber note que dans certains cas la coopération peut être préjudiciable, au moins pour certains acteurs. L'argument est simple. Il repose sur l'idée, souvent négligée dans les explications fondées sur les choix rationnels, que certains acteurs préfèrent ne pas coopérer, parce qu'il veulent conserver leur autonomie ou que leurs préférences diffèrent de celles du groupe dominant. Ils en viennent malgré tout à le faire lorsque des acteurs plus puissants vont de l'avant et modifient les choix possibles. Selon Gruber, quand le maintien du statu quo cesse d'être une option réaliste, les acteurs peuvent finir par choisir un résultat qu'ils auraient autrement rejeté[61]. Dans un article sur l'ECUS, Christopher Dunn cite un ministre des Affaires municipales de la Colombie-Britannique qui traduisait parfaitement cette idée, il y a 35 ans, à l'occasion d'un discours sur un nouveau système de districts régionaux : « Ou bien vous obtiendrez ce que vous désirez », disait-il à son auditoire, « ou alors vous finirez par désirer ce que vous obtenez »[62].

La difficulté d'évaluer les préférences des acteurs sociaux est notoire. Au mieux, les préférences peuvent être inférées à partir des choix et, quand les acteurs sociaux décident de coopérer, il est toujours risqué de prétendre qu'ils auraient préféré ne pas le faire. Cela étant dit, on peut quand même voir comment les préférences peuvent être modifiées et adaptées au fur et à mesure en analysant le déroulement d'un processus comme celui des négociations sur l'union sociale.

Pour le gouvernement du Québec, une telle évolution ne fait aucun doute. À Saskatoon, en août 1998, le gouvernement Bouchard a fait des compromis sur des principes explicitement établis dans les mois précédents, et il l'a fait précisément parce que le statu quo n'existait plus[63]. De même, pour adhérer en septembre 2000 à l'accord sur la santé, ce même gouvernement a dû accepter certains termes de l'ECUS qu'il avait auparavant rejetés, avec par contre une clause solide sur la division des pouvoirs. L'analyse n'est pas aussi simple pour les autres gouvernements provinciaux, mais ceux-ci ont à coup sûr réduit leurs attentes et leurs demandes. Comme nous l'avons vu, les gouvernements provinciaux ont réagi après coup à une situation changeante, et ils ont surtout demandé à être consultés et impliqués pour tout changement à venir. En principe, l'ECUS a répondu, au moins partiellement, à ces préoccupations. Mais en quelques mois, ces

modestes acquis ont été annulés par une série d'initiatives fédérales unilatérales concernant les transferts, les sans-abri et les soins de santé. En tenant compte de leur préférence fondamentale pour la coopération, des attentes de leurs électorats et des transferts supplémentaires qu'ils ont reçus, les gouvernements provinciaux ont essentiellement ajusté leurs attentes à la baisse plutôt que de maintenir leurs positions initiales. Ils ont décidé de « désirer ce qu'ils obtenaient ».

En somme, les gouvernements provinciaux et territoriaux ont accepté l'ECUS et le fédéralisme de collaboration pour deux raisons : parce qu'ils ne demandaient pas autant d'autonomie et de marge de manœuvre que le gouvernement du Québec et parce qu'ils ont fini par considérer les options définies par le gouvernement fédéral comme étant les seules possibles. Deux lectures peuvent être faites de cette évolution. L'une suggère que les provinces ont été dominées par un acteur plus puissant, capable de définir et d'imposer les règles du jeu. L'autre insiste plus sur la concordance de vues entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, et présente le gouvernement du Québec comme une victime de ce que Gruber appelle une « coalition activiste » forte. Les deux interprétations se complètent : les provinces n'ont pas été capables d'imposer de réelles contraintes au gouvernement fédéral, mais elles ont également participé avec Ottawa à la définition d'un résultat final sous-optimal, en laissant à l'écart le seul gouvernement fidèle à la position commune initiale. Autrement dit, les gouvernements des provinces et territoires n'ont pas atteint leurs objectifs initiaux mais ils se sont rapidement adaptés à une nouvelle situation qu'ils estimaient inévitable, peu dommageable et même utile à certains égards.

Cette évolution des préférences explique pourquoi les gouvernements des provinces et des territoires ont accepté l'ECUS et sont demeurés parties prenantes au fédéralisme de collaboration même si, comme on l'a vu, ces arrangements institutionnels laissaient plus de pouvoir et de contrôle que souhaité au gouvernement fédéral.

Conclusion

Le gouvernement canadien n'a pas besoin d'un « énoncé de mission ». Ses politiques sociales et intergouvernementales peuvent sembler improvisées, inconstantes ou imprévisibles, mais cela n'a rien d'un signe de faiblesse ou d'une absence d'orientations claires. Le maintien de l'incertitude est une prérogative du pouvoir. Plus que jamais, à Ottawa, le pouvoir politique est centralisé autour du premier ministre, qui gouverne par « sursauts d'énergie », réagissant de façon plus ou moins cohérente au problème du jour[44]. « Parfois », ironisait Jean Chrétien

quelques jours avant la signature de l'ECUS, « le lundi, j'ai envie de donner plus d'argent aux provinces, mais pas le mardi »[65]. Malgré toute cette incertitude, un modèle cohérent de relations intergouvernementales est apparent, dans les pratiques du fédéralisme fiscal, dans l'élaboration des politiques fédérales, et dans le choix des instruments privilégiés de politiques publiques.

Le fédéralisme fiscal de la fin des années 1990 a été marqué non seulement par le déclin des transferts sociaux, mais aussi par leur transformation. Les transferts pour la santé, l'éducation post-secondaire, et l'aide sociale et les services sociaux ont été réduits de manière draconienne après 1995, pour être rétablis graduellement, mais seulement en partie, après le budget de 1999. Plus fondamentalement, ces années ont donné lieu à une transition vers un financement en bloc avec des droits établis per capita (ce qui détache la contribution fiscale d'Ottawa des besoins sociaux des provinces), à l'ascension, parmi les priorités fédérales, des soins de santé et de l'éducation post-secondaire au détriment de l'aide sociale et des services sociaux, et à l'introduction de transferts ponctuels et ciblés. Ces changements ont eu plusieurs conséquences. D'abord, ils ont créé de nouveaux types d'iniquités et ont accru la vulnérabilité des petites provinces. Si la règle des droits per capita s'était appliquée en 1998, Ottawa aurait accordé 4,4 fois plus d'argent pour un prestataire de l'aide sociale habitant en Alberta que pour un prestataire vivant à Terre-Neuve[66]. Deuxièmement, la croissance relative des transferts liés à la santé a accru la portée de la Loi canadienne sur la santé comme instrument fédéral de surveillance de la gestion des soins et des services reliés à la santé. Troisièmement, l'utilisation de transferts ponctuels a encore augmenté l'incertitude quant au financement pour les années à venir. L'unilatéralisme fédéral s'est également maintenu en force dans d'autres domaines des relations intergouvernementales, soit pour contourner les provinces dans des secteurs comme les soins de santé et l'éducation post-secondaire, soit pour imposer la présence d'Ottawa dans un secteur donné tout en lui en assurant une plus grande visibilité. Enfin, les nouveaux instruments de politiques privilégiés par le gouvernement fédéral ont tous en commun d'être flexible et d'assurer son contrôle. Même les mesures destinées aux personnes se dessinent de cette façon : au cours des années, les programmes universels ont graduellement été remplacés par des bénéfices sélectifs. Les droits sociaux ont souvent cédé la place à des avantages fiscaux qui peuvent être remis en question d'un budget à l'autre.

Sauf pour le gouvernement du Québec, qui est forcément pénalisé par sa position marginale et son manque d'influence sur le processus en cours, les gouvernements provinciaux et territoriaux ont ajusté leurs attentes et leurs demandes à la baisse. Ils ont accepté les préceptes de ce qu'on appelle à Ottawa le fédéralisme de collaboration, et s'en tiennent depuis à une attitude défensive, où se mêlent la revendication infructueuse de relations plus prévisibles et les tenta-

tives de participer à l'élaboration conjointe des politiques. En ce qui concerne les citoyens, ils sont généralement peu informés de questions qui leur apparaissent obscures et sont mal couvertes par les médias. Dans ce contexte, l'idée de formuler un nouvel « énoncé de mission » est peu susceptible d'avoir un impact. Ce n'est pas un manque de vision qui est responsable de cette situation, mais plutôt une relation inégale, elle-même solidement ancrée dans un déséquilibre fiscal prononcé et croissant entre les deux ordres de gouvernement.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux pourraient modifier le cours des événements s'ils profitaient du processus de révision et de renouvellement de l'ECUS pour rebâtir une position commune et mettre de l'avant des propositions simples mais fermes. Une augmentation des transferts sociaux et le redressement du déséquilibre fiscal constituent de toute évidence des points de ralliement. Tout comme la volonté de donner un sens à l'engagement de l'ECUS assurant « un financement stable et durable des programmes sociaux ». Cependant, une telle approche ne saurait être convaincante sans un engagement explicite en faveur d'une plus grande autonomie des provinces et d'une flexibilité accrue dans les domaines centraux couverts par le TCSPS. Les gouvernements provinciaux doivent réaffirmer leur compétence constitutionnelle en politique sociale et voir à ce que celle-ci soit reconnue par le gouvernement fédéral. Cette approche aurait aussi plus de chances de réussir si le gouvernement du Québec en était partie prenante. C'est peut-être beaucoup demander, mais l'accord sur la santé de septembre 2000 indique qu'une participation active du Québec est possible.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux doivent également convaincre les citoyens qu'ils sont, autant que le gouvernement fédéral, des gouvernements canadiens, et qu'on peut leur faire confiance pour mettre de l'avant une gamme attrayante de politiques sociales. Bien sûr, cela se traduirait de façon fort différente selon les provinces, car les préférences des citoyens ne sont pas les mêmes à travers tout le pays et la demande de programmes sociaux varie probablement d'une région à l'autre. Une bonne façon d'amorcer la discussion serait d'exposer les limites des orientations fédérales actuelles. La pauvreté et l'insécurité économique ont augmenté au Canada, les soins de santé sont une source universelle d'inquiétude, et l'éducation postsecondaire demeure sous-financée. Tout en se proclamant champion de « l'investissement social », le gouvernement fédéral prend peu de risques et s'engage rarement[67]. Ce gouvernement « n'investit » pas dans les personnes et les programmes sociaux : il cible et dépense, pour une fin précise, un budget à la fois. Cette approche, plus ou moins prévisible et en général unilatérale, correspond mal à l'idée que l'on peut se faire d'une union sociale. Ces choix et ces orientations doivent être soumis au débat public, non pas au moyen d'une procédure superficielle d'implication des citoyens, mais plutôt à la faveur d'une délibération démocratique large et ouverte.

Une première version de cette étude a été présentée, en anglais, au colloque de l'IRPP « Retour sur l'entente-cadre : une nouvelle union sociale pour 2002 ? », tenu à Montréal les 22 et 23 mars 2001. Je remercie les participants au colloque, ainsi que Charles Blattberg, Sarah Fortin, Peter Graefe, Andrée Lajoie, Harvey Lazar et France St-Hilaire pour leurs commentaires et leurs suggestions fort utiles.

1 Lazar (2000*a*, p. 5); Courchene (2001, p. 154); Maxwell (2001).

2 Gouvernement du Canada et gouvernements des provinces et territoires (1999, p. 1). Reproduit dans Gagnon (2000).

3 Réunion des premiers ministres (2000).

4 Le terme « collaboration » est utilisé ici parce qu'il s'agit de l'expression conventionnelle; cet usage n'implique pas que les relations intergouvernementales soient harmonieuses ou véritablement fondées sur la collaboration. Il en va de même pour les notions de fédéralisme coopératif et exécutif. À ce propos, voir Noël (2000*a*).

5 Perry (1997, p. 28-69).

6 Bird et Chen (1998, p. 56).

7 Lazar (2000*a*, p. 8).

8 Pal (1985, p. 8). Des subventions fédérales directes aux universités ont été établies en 1951, mais elles ont été ouvertement contestées par le gouvernement du Québec et ont aussi posé des problèmes à Ottawa, qui ne savait trop comment traiter les institutions intermédiaires ou techniques, comme les CEGEPs québécois par exemple. Ces subventions ont finalement été supprimées en 1966, et remplacées par des points d'impôt et des transferts en espèces que le gouvernement fédéral a concédées aux provinces. Dupré et al. (1973, p. 21-25); Hobson et St-Hilaire (1994, p. 30-31).

9 Banting (1995, p. 298).

10 Bird et Chen (1998, p. 66).

11 Granatstein (1982).

12 Simeon (1972).

13 Bird et Chen (1998, p. 56).

14 En 1966, le Régime des rentes du Québec est également créé, en parallèle avec le Régime de pensions du Canada. Hobson et St-Hilaire (1994, p. 27-33); Perry (1997, p. 210-217).

15 McRoberts (1997, p. 40-42 et 141-142).

16 Bird et Chen (1998, p. 67).

17 Maioni (1999, p. 100).

18 Milne (1986).

19 Prince (1999, p. 166-174).

20 L'Accord de Charlottetown, en 1992, faisait référence à une « union économique et sociale », mais cette idée a été laissée de côté immédiatement après le référendum. Voir Noël (1998, p. 27).

21 Bird et Chen (1998, p. 67).

22 Boucher et Vermaeten (2000, p. 132).

23 Le partage des frais existe toujours dans plusieurs petits programmes de transferts. Certains de ces programmes sont très petits et très locaux (en 1987-1988, l'accord Canada-Manitoba sur la réparation des dommages au territoire provincial causés par les castors d'un parc national portait sur 20 000 $). En tout, on compte néanmoins plus de 100 petits programmes de transferts, dont tous n'impliquent pas un partage des frais, et qui totalisent environ 15 p. 100 des transferts fédéraux aux provinces. Voir Vaillancourt (2000, p. 196 et 208).

24 Boychuk (1996, p. 16).

25 Chancelant parce que, à partir de 1990-1991, la croissance annuelle du financement du RAPC a été limitée à 5 p. 100 pour les provinces non admissibles à la péréquation (l'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario). En 1995-1996, soit un an avant l'entrée en vigueur du TCSPS, les transferts liés au RAPC ont aussi été gelés au niveau de l'année précédente, pour toutes les provinces. Boucher et Vermaeten (2000, p. 136).

26 Boucher et Vermaeten (2000, p. 137).

27 Coulombe et Mérette (2000, p. 340-355).

28 Mes calculs. Sources : Hobson et St-Hilaire (2000, p. 176); Treff et Perry

(1997, p. 9:9, 10:3 et 11:2); Treff et Perry (2001, p. 9:10, 10:4 et 11:2).

29 Si on considère comme des transferts les revenus provinciaux découlant des points d'impôt concédés en 1977, la part des transferts dans les revenus des provinces a tout de même baissé de 24 p. 100 en 1971 à 19 p. 100 en 1999. Lazar (2000*a*, p. 14).

30 Lazar (2000*a*, p. 16); Pal (1999, p. 10).

31 Cameron et Simeon (2000, p. 75).

32 Noël (2000*b*, p. 24-29); Noël (2000*a*). Voir aussi les autres chapitres de l'ouvrage de Gagnon, de même que Robson et Schwanen (1999); Richards (1999, p. 5-10); Dunn (2000, p. 50-51).

33 Lazar (2000*b*, p. 108 et 115); Lazar (2000*a*, p. 15); Courchene (2001, p. 95); Cameron et Simeon (2000, p. 80); Maxwell (2001, p. 9).

34 Ministres de la Santé des provinces et territoires (2000, p. 9-10); Hobson et St-Hilaire (2000, p. 177).

35 Hale (2000, p. 72); Hale (2001, p. 36-38); Robson (2001, p. 20).

36 Conseil provincial/territorial sur la refonte des politiques sociales (2000).

37 Lazar (2000*b*, p. 122); Courchene (2001, p. 272-274).

38 Hale (2000, p. 87). Notre traduction.

39 Voir Greenspon et Wilson-Smith (1996), et les diverses contributions sur l'héritage de Jean Chrétien dans *Options politiques* (novembre 2000).

40 Crozier et Friedberg (1977, p. 69-70). Il peut être intéressant de signaler, dans le contexte des relations intergouvernementales canadiennes, que Stéphane Dion a déjà critiqué Crozier, son mentor, pour avoir négligé l'importance des menaces crédibles dans les rapports de pouvoir. Dans certains cas, avançait Dion, le pouvoir ne dépend pas du maintien de l'incertitude mais bien de « l'utilisation efficace de la menace ». Dion (1982, p. 94-96).

41 Cameron et Simeon (2000, p. 86). Notre traduction.

42 Lazar (2000*b*, p. 114-115).

43 Hale (2000, p. 59-94).

44 Hobson et St-Hilaire (2000, p. 176).

45 Hobson et St-Hilaire (2000, p. 177); Courchene (2000, p. 18); Boychuk (2001, p. 126-127).

46 Lazar (1998*a*, p. 118-121); Maioni (2000, p. 39-40).

47 Robson (2001, p. 20); Corriveau (2001, p. A1).

48 C'était le cas en Nouvelle-Écosse, en Ontario, au Manitoba et en Saskatchewan. La moyenne canadienne s'établissait à 36 p. 100. Institut canadien d'information sur la santé (2000).

49 Ministres de la Santé des provinces et territoires (2000, p. 3); Courchene (2001, p. 188-189).

50 Ruggeri (2000); Commission sur le déséquilibre fiscal (2001).

51 Lazar (1998*a*, p. 110-131; Lazar (1998*b*, p. 33).

52 Boychuk (2001, p. 126).

53 Jean Chrétien est cité dans Toupin (2000, p. B1).

54 Robson (2001, p. 19-20).

55 Myles et Pierson (1997, p. 448-449).

56 Battle (1999, p. 1219-1257); Battle (2001, p. 183-229).

57 Osberg (2000); Osberg et Sharpe (2001); Heisz, Jackson et Picot (2001, p. 247-272).

58 Shillington (2000, p. 62-67).

59 Myles et Pierson (1997, p. 467); Shillington (1999, p. 1263-1269). Plus généralement, voir Howard (1997).

60 Noël (2000*b*, p. 28-30); Lazar (2000*b*, p. 104-105 et 110-111).

61 Gruber (2000).

62 Cité dans Dunn (2000, p. 50). Notre traduction.

63 Noël (2000b, p. 34-37).

64 Savoie (1999, p. 359).

65 Cité dans Noël (2000*a*, p. 13). Notre traduction.

66 Coulombe et Mérette (2000, p. 343-344).

67 Voir Chrétien (2000); Saint-Martin (2000, p. 33-57).

Banting, Keith G. « The Welfare State as Statecraft: Territorial Politics and Canadian Social Policy ». Dans *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, dir. Stephan Leibfried et Paul Pierson. Washington, DC : The Brookings Institution, 1995.

Battle, Ken. « Relentless Incrementalism: Deconstructing and Reconstructing Canadian Income Security Policy ». Dans *The Review of Economic Performance and Social Progress 2001. The Longest Decade : Canada in the 1990s*, dir. Keith Banting, Andrew Sharpe et France St-Hilaire. Montréal et Ottawa : Institut de recherche en politiques publiques et Centre d'étude sur les niveaux de vie, 2001.

——. « Child Benefit Reform: A Case Study in Tax-Transfer Integration ». *Canadian Tax Journal*, vol. 47, n° 5 (1999) : 1219-1257.

Bird, Richard M. et Duan-jie Chen. « Federal Finance and Fiscal Federalism : The Two Worlds of Canadian Public Finance ». *Canadian Public Administration*, vol. 41, n° 1 (printemps 1998) : 41-74.

Boucher, Édith et Arndt Vermaeten. « Changes to Federal Transfers to Provinces and Territories in 1999 ». Dans *Canada : The State of the Federation, 1999/2000 : Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, dir. Harvey Lazar. Kingston : Institute of Intergovernmental Relations, 2000.

Boychuk, Gerard W. « Aiming for the Middle : Challenges to Federal Income Policy ». Dans *How Ottawa Spends, 2001-2002 : Power in Transition*, dir. Leslie A. Pal. Don Mills. ON : Oxford University Press, 2001.

——. « Floor or Ceiling ? Standards in Social Assistance ». *Options politiques*, vol. 17, n° 5 (juin 1996) : 16.

Cameron, David et Richard Simeon. « Intergovernmental Relations and Democratic Citizenship ». Dans *Governance in the Twenty-first Century : Revitalizing the Public Service*, dir. B. Guy Peters et Donald J. Savoie. Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press, 2000.

Chrétien, Jean. « The Canadian Way in the 21st Century ». Discours prononcé à Berlin, 2-3 juin 2000.

Commission sur le déséquilibre fiscal. *Problématique et enjeux du déséquilibre fiscal*. Québec : Gouvernement du Québec, 2001.

Conseil provincial/territorial sur la refonte des politiques sociales. *Rapport provisoire aux premiers ministres no. 5*, rapport présenté à la 41e Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux, Winnipeg, 9-11 août 2000.

Corriveau, Jeanne. « Renouvellement des équipements en radiologie : Québec n'apprécie pas qu'Ottawa lui pousse dans le dos ». *Le Devoir*, 26 juillet 2001 : A1.

Coulombe, Serge et Marcel Mérette. « Fiscal Needs and the CHST Per Capita Division Rule ». *Canadian Tax Journal*, vol. 48, n° 2 (2000) : 340-355.

Courchene, Thomas J. *A State of Minds : Toward a Human Capital Future for Canadians*. Montréal : Institut de recherche en politiques publiques, 2001.

——. « A Paul Martin, Sr., Budget ». *Options politiques*, vol. 21, n° 3 (avril 2000), p. 18-21.

Crozier, Michel et Erhard Friedberg. *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*. Paris : Seuil, 1977.

Dion, Stéphane. « Pouvoir et conflits dans l'organisation : grandeur et limites du modèle de Michel Crozier ». *Revue canadienne de science politique*, vol. 15, n° 1 (mars 1982) : 94-96.

Dunn, Christopher. « FYI : SUFA ? DOA. ». *Options politiques*, vol. 21, n° 4 (mai 2000) : 50-51.

Dupré, J. Stefan, David M. Cameron, Graeme H. McKechnie et Theodore B. Rotenberg. *Federalism and Policy Development : The*

Case of Adult Occupational Training in Ontario. Toronto : University of Toronto Press, 1973.

Gagnon, Alain-G. dir. *L'union sociale canadienne sans le Québec : Huit études sur l'entente-cadre*. Montréal : Éditions Saint-Martin, 2000.

Gouvernement du Canada et gouvernements des provinces et territoires. « Un cadre visant à améliorer l'union sociale pour les Canadiens ». Ottawa : Gouvernement du Canada et gouvernements des provinces et territoires, 4 février 1999.

Granatstein, Jack L. *The Ottawa Men : The Civil Service Mandarins, 1935-1957*. Toronto : Oxford University Press, 1982.

Greenspon, Edward et Anthony Wilson-Smith. *Double Vision : The Inside Story of the Liberals in Power*. Toronto : Doubleday, 1996.

Gruber, Lloyd. *Ruling the World : Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*. Princeton, NJ : Princeton University Press, 2000.

Hale, Geoffrey E. « Priming the Electoral Pump : Framing Budgets for a Renewed Mandate ». Dans *How Ottawa Spends, 2001-2002 : Power in Transition*, dir. Leslie A. Pal. Don Mills : Oxford University Press, 2001.

——. « Managing the Fiscal Dividend : The Politics of Selective Activism ». Dans *How Ottawa Spends, 2000-2001 : Past Imperfect, Future Tense*, dir. Leslie A. Pal. Don Mills : Oxford University Press, 2000.

Heisz, Andrew, Andrew Jackson et Garnett Picot. « Distributional Outcomes in Canada in the 1990s ». Dans *The Review of Economic Performance and Social Progress 2001. The Longest Decade : Canada in the 1990s*, dir. Keith Banting, Andrew Sharpe et France St-Hilaire. Montréal et Ottawa : Institut de recherche en politiques publiques et Centre d'étude des niveaux de vie, 2001.

Hobson, Paul A. R. et France St-Hilaire. « The Evolution of Federal-Provincial Fiscal Arrangements: Putting Humpty Together Again ». Dans *Canada : The State of the Federation 1999/2000 : Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, dir. Harvey Lazar. Kingston : Institute of Intergovernmental Relations, 2000.

——. *Reforming Federal-Provincial Fiscal Arrangements : Toward Sustainable Federalism*. Montréal : Institut de recherche en politiques publiques, 1994.

Howard, Christopher. *The Hidden Welfare State : Tax Expenditures and Social Policy in the United States*. Princeton : Princeton University Press, 1997.

Institut canadien d'information sur la santé. http://www.cihi.ca/facts/nhex/provnhex/tableA4.shtml révisé le 14 mars 2000.

Lazar, Harvey. « In Search of a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism ». Dans *Canada : The State of the Federation 1999/2000 : Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, dir. Harvey Lazar. Kingston : Institute of Intergovernmental Relations, 2000*a*.

——. « The Social Union Framework Agreement and the Future of Fiscal Federalism ». Dans *Canada : The State of the Federation, 1999/2000 : Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, dir. Harvey Lazar. Kingston : Institute of Intergovernmental Relations, 2000*b*.

——. « The Federal Role in a New Social Union : Ottawa at a Crossroads ». Dans *Canada : The State of the Federation 1997. Non-Constitutional Renewal*, dir. Harvey Lazar. Kingston : Institute of Intergovernmental Relations, 1998*a*.

——. « Non-Constitutional Renewal : Toward a New Equilibrium in the Federation ». Dans *Canada : The State of the Federation 1997. Non-Constitutional Renewal*, dir. Harvey Lazar. Kingston : Institute of Intergovernmental Relations, 1998*b*.

Maioni, Antonia. « The Social Union and Health Care ». *Options politiques*, vol. 21, nº 3 (avril 2000) : 39-40.

——. « Decentralization in Health Policy : Comments on the ACCESS Proposals ». Dans *Stretching the Federation : The Art of the State in Canada*, dir. Robert Young. Kingston : Institute of Intergovernmental Relations, 1999.

Maxwell, Judith. « Pour une citoyenneté commune – Choix économiques et sociaux pour le Canada». *Réflexion*, n°4 (janvier 2001).

McRoberts, Kenneth. *Misconceiving Canada : The Struggle for National Unity*. Toronto : Oxford University Press, 1997.

Milne, David. *Tug of War : Ottawa and the Provinces under Trudeau and Mulroney*. Toronto : Lorimer, 1986.

Ministres de la Santé des provinces et territoires. *Understanding Canada's Health Care Costs : Final Report*, rapport présenté à la 41e Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux, Winnipeg, 9-11 août 2000.

Myles, John et Paul Pierson. « Friedman's Revenge : The Reform of 'Liberal' Welfare States in Canada and the United States ». *Politics and Society*, vol. 25, n° 4 (décembre 1997) : 448-449.

Noël, Alain. « Without Quebec : Collaborative Federalism with a Footnote? ». *Enjeux publics*, vol. 1, n° 2 (mars 2000*a*).

——. « Étude générale sur l'entente ». Dans *L'union sociale canadienne sans le Québec : Huit études sur l'entente-cadre*, dir. Alain-G. Gagnon. Montréal : Édition St-Martin, 2000*b*.

——. « Les trois unions sociales ». *Options politiques*, vol. 19, n° 9 (novembre 1998) : 26-29.

Osberg, Lars et Andrew Sharpe. « Labor-Market Trends in North America : Has Economic Well-Being Improved? ». Communication présentée à la conférence « Labour in a Globalising World : The Challenge for Asia », City University of Hong Kong, Hong Kong, 4-6 janvier 2001.

Osberg, Lars. « Poverty in Canada and the USA: Measurement, Trends and Implications », Presidential Address to the Canadian Economics Association, Vancouver, 3 juin 2000.

Options politiques. « L'héritage de Jean Chrétien », numéro spécial, vol. 21, n° 9 (novembre 2000).

Pal, Leslie A. « Shape Shifting : Canadian Governance Toward the 21st Century ». Dans *How Ottawa Spends, 1999-2000. Shape Shifting : Canadian Governance Toward the 21st Century*, dir. Leslie A. Pal. Don Mills, ON : Oxford University Press, 1999.

——. « Federalism, Social Policy, and the Constitution ». Dans *Canadian Social Welfare Policy : Federal and Provincial Dimensions*, dir. Jacqueline S. Ismael. Kingston et Montréal : McGill-Queen's University Press, 1985.

Perry, David B. *Financing the Federation, 1867 to 1995: Setting the Stage for Change*, Canadian Tax Paper n° 102. Toronto : Canadian Tax Foundation, 1997.

Prince, Michael J. « From Health and Welfare to Stealth and Farewell: Federal Social Policy, 1980-2000 ». Dans *How Ottawa Spends, 1999-2000. Shape Shifting : Canadian Governance Toward the 21st Century*, dir. Leslie A. Pal. Don Mills, ON : Oxford University Press, 1999.

Réunion des premiers ministres. « Communiqué sur la santé pour la réunion des premiers ministres ». Ottawa : Réunion des premiers ministres, 11 septembre 2000.

Richards, John. « A Successful Counter-Reformation ». *Inroads*, n° 8 (1999): 5-10.

Robson, William B.P. « Will the Baby Boomers Bust the Health Budget ? Demographic Change and Health Care Financing Reform ». *C. D. Howe Institute Commentary*, n° 148. Toronto : C.D. Howe Institute (février 2001) : 1-29.

Robson, William B.P. et Daniel Schwanen. « The Social Union Agreement : Too Flawed to Last ». Dans *C.D. Howe Institute Backgrounder*. Toronto : C.D. Howe Institute, 8 février 1999.

Références

Ruggeri, G. C. « A Federation Out of Balance ». Document d'étude commandé par les ministres des Finances de l'Ouest et présenté à la 41e Conférence des premiers ministres provinciaux, Winnipeg, 9-11 août 2000.

Saint-Martin, Denis. « De l'État-providence à l'État d'investissement social : Un nouveau paradigme pour enfanter l'économie du savoir ? ». Dans *How Ottawa Spends, 2000-2001 : Past Imperfect, Future, Tense*, dir. Leslie A. Pal. Don Mills, ON : Oxford University Press, 2000.

Savoie, Donald J. *Governing from the Centre : The Concentration of Power in Canadian Politics*. Toronto : University of Toronto Press, 1999.

Shillington, Richard. « Two Casualties of the Child Tax Benefit : Truth and the Poor ». *Options politiques*, vol. 21, nº 9 (novembre 2000) : 62-67.

——. « Assessing Tax-Transfer Programs: Comments on the Paper by Ken Battle ». *Canadian Tax Journal*, vol. 47, nº 5 (1999) : 1263-1269.

Simeon, Richard. *Federal-Provincial Diplomacy : The Making of Recent Policy in Canada*. Toronto : University of Toronto Press, 1972.

Toupin, Gilles. « Congé parental : 'trop tard' ». *La Presse*, 8 juin 2000 : B1.

Treff, Karin et David B. Perry. *Finances of the Nation 2000*. Toronto : Canadian Tax Foundation, 2001.

——. *Finances of the Nation 1997*. Toronto : Canadian Tax Foundation, 1997.

Vaillancourt, François. « Federal-Provincial Small Transfer Programs in Canada, 1957-1998 : Importance, Composition and Evaluation ». Dans *Canada : The State of the Federation 1999/2000 : Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, dir. Harvey Lazar. Kingston : Institute of Intergovernmental Relations, 2000.

Personnel de recherche de l'IRPP
Hugh Segal (président)
Geneviève Bouchard
Sarah Fortin
Daniel Schwanen
France St-Hilaire

Vice-présidente, gestion
Suzanne Ostiguy McIntyre

Production
Chantal Létourneau

Graphisme
Schumacher Design

IRPP
1470 rue Peel, bureau 200
Montréal, Québec H3A 1T1
Téléphone : 514-985-2461
Télécopieur : 514-985-2559
Courriel : irpp@irpp.org
Website: www.irpp.org